



# VĚSTNÍK

Nejvyššího kontrolního úřadu  
4/2008





## OBSAH

### Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI

8. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2008 (IV)  
(08/04, 08/25, 08/35, 08/29) str. 305
9. Plán kontrolní činnosti NKÚ na rok 2009 str. 307

### Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

- 08/01 Nákup služeb (outsourcing) Ministerstvem obrany  
k zajištění vybraných činností všeobecného zabezpečení str. 319
- 08/03 Prostředky státního rozpočtu z kapitoly *Ministerstvo školství,  
mládeže a tělovýchovy* určené na výzkum a vývoj str. 329
- 08/05 Finanční prostředky určené na platby realizované v rámci  
Společné zemědělské politiky – společné organizace trhu str. 339
- 08/07 Prostředky státního rozpočtu vynaložené na podporu  
technologických center a center strategických služeb str. 351
- 08/08 Státní finanční aktiva a prostředky státního rozpočtu  
zahrnuté do kapitoly *Operace státních finančních aktiv* str. 359
- 08/09 Prostředky státního rozpočtu vynakládané na informační a komunikační  
technologie v souvislosti s převzetím schengenského acquis str. 375
- 08/10 Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu  
*Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* za rok 2007 str. 381
- 08/11 Finanční prostředky vybírané na základě zákona  
Českou národní zdravotní pojišťovnou str. 391
- 08/12 Prodej nemovitostí ve vlastnictví státu spravovaných  
Pozemkovým fondem České republiky str. 401
- 08/13 Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu  
*Ministerstvo práce a sociálních věcí* za rok 2007 str. 409
- 08/14 Finanční prostředky vynaložené v souvislosti s budováním  
Státní pokladny str. 421
- 08/15 Státní program podpory cestovního ruchu str. 427
- 08/16 Projekt partnerství veřejného a soukromého sektoru  
*Výstavba justičního areálu v Ústí nad Labem* str. 435



## Část A

**Plán kontrolní činnosti****8. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2008 (IV)**

**Číslo kontrolní akce: 08/04**

**Předmět kontroly:**

Pohledávky na pojistném na sociální zabezpečení – jejich vznik, vymáhání a odpis

*Změna v položce:*

**Časový plán:**

- předložení kontrolního závěru ke schválení: 11/2008  
(původní údaj: 08/2008).

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/XIV/2008 na svém XIV. zasedání dne 13. 10. 2008.*

**Číslo kontrolní akce: 08/25**

**Předmět kontroly:**

Finanční prostředky určené na realizaci opatření LEADER a LEADER+ v rámci Společné zemědělské politiky

*Změna v položce:*

**Kontrolovaná osoba:**

- upřesňuje se:

Karel Kovář, Horní Stropnice 62, okres České Budějovice;

KRUŠPÁNEK, Vlkoš 95, okres Hodonín;

Kyjovské Slovácko v pohybu, Milotice č. p. 120, okres Hodonín;

město Borovany, okres České Budějovice;

město Nové Hrady, okres České Budějovice;

město Týnec nad Sázavou;

městys Divišov;

městys Ledenice;

Mikroregion Nový Dvůr, Milotice 72, okres Hodonín;

Miroslav Němec, Brodecká 466, Týnec nad Sázavou;

Místní akční skupina Opavsko, Opavská 228, Hradec nad Moravicí;

Místní akční skupina Pobeskydí – zájmové sdružení právnických osob, Třanovice č. p. 1, Třanovice;

Místní akční skupina Sdružení Růže, občanské sdružení, Horní Stropnice č. p. 212, okres České Budějovice;

Místní akční skupina Třeboňsko o.p.s., Dukelská 145, Třeboň;

obec Dolní Domaslavice, okres Frýdek-Místek;

obec Domanín, okres Hodonín;

obec Jankov, okres Benešov;

obec Pražmo, okres Frýdek-Místek;





obec Těrlicko, okres Karviná;  
obec Třanovice, okres Frýdek-Místek;  
obec Žarošice, okres Hodonín;  
obec Žermanice, okres Frýdek-Místek;  
O.S. MAS Za humnami, Viničné Šumice 23, okres Brno-venkov;  
Posázaví o.p.s., Zámek Jemniště 1, Postupice;  
svazek obcí Mikroregionu Podchřibí, Skalka č.p. 69, okres Hodonín;  
Vyhlídky, občanské sdružení, Nebužely 92, okres Mělník.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XIV/2008 na svém XIV. zasedání dne 13. 10. 2008.*

**Číslo kontrolní akce: 08/35**

**Předmět kontroly:**

Návratné finanční výpomoci poskytnuté Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem zemědělství

*Změna v položce:*

**Kontrolovaná osoba:**

– upřesňuje se:

finanční úřad pro Prahu 8.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XVI/2008 na svém XVI. zasedání dne 12. 11. 2008.*

**Číslo kontrolní akce: 08/29**

**Předmět kontroly:**

Finanční prostředky určené na programy podpory rozvoje průmyslových zón a regeneraci území a objektů pro následné průmyslové a podnikatelské využití

*Změna v položce:*

**Kontrolovaná osoba:**

– upřesňuje se:

statutární město Brno;

město Kolín;

Moravskoslezský kraj;

ŠKODA HOLDING a.s., Praha 1, Václavské nám. 837/11.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XVII/2008 na svém XVII. zasedání dne 26. 11. 2008.*

## 9. Plán kontrolní činnosti NKÚ na rok 2009

*schválený Kolegiem NKÚ usnesením 9/XV/2008 na XV. zasedání, konaném dne 23. 10. 2008*

### **Číslo kontrolní akce: 09/01**

#### **Předmět kontroly:**

Majetek státu, se kterým jsou příslušné hospodařit policejní školy Ministerstva vnitra

#### **Cíl kontroly:**

Provéřít hospodaření a nakládání s dlouhodobým hmotným majetkem státu, se kterým jsou příslušné hospodařit policejní školy Ministerstva vnitra

#### **Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo vnitra; Vyšší policejní škola a Střední policejní škola Ministerstva vnitra v Holešově; Vyšší policejní škola a Střední policejní škola Ministerstva vnitra v Praze; Vyšší policejní škola Ministerstva vnitra v Brně; Vyšší policejní škola Ministerstva vnitra v Jihlavě; Vyšší policejní škola Ministerstva vnitra v Pardubicích

#### **Časový plán:**

- zahájení kontroly: 01/09
- předložení KZ ke schválení: 06/09

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Ladislav Zeman

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

### **Číslo kontrolní akce: 09/02**

#### **Předmět kontroly:**

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

#### **Cíl kontroly:**

Provéřít poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na financování programů v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí

#### **Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo práce a sociálních věcí; vybraní příjemci peněžních prostředků\*)

#### **Časový plán:**

- zahájení kontroly: 01/09
- předložení KZ ke schválení: 11/09

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Jiří Adámek

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

### **Číslo kontrolní akce: 09/03**

#### **Předmět kontroly:**

Dotace ze státního rozpočtu poskytované prostřednictvím rozpočtů krajů poskytovatelům sociálních služeb regionálního charakteru

---

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

**Cíl kontroly:**

Provéřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků státu určených na sociální služby regionálního charakteru

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo práce a sociálních věcí; Jihočeský kraj; Liberecký kraj; Zlínský kraj; vybraní poskytovatelé služeb sociální péče\*)

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 01/09
- předložení KZ ke schválení: 11/09

**Kontrolní závěr vypracovává:** Mgr. Marie Hošková

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce: 09/04****Předmět kontroly:**

Majetek státu a peněžní prostředky určené na činnost veterinárních správ a ústavů

**Cíl kontroly:**

Provéřit hospodaření s peněžními prostředky určenými na činnost veterinárních správ a ústavů, zejména výdajů v oblasti péče o zdraví zvířat, a dále prověřit hospodaření a nakládání s majetkem státu

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo zemědělství; Státní veterinární správa; Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv; vybrané krajské veterinární správy\*); vybrané státní veterinární ústavy\*)

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 02/09
- předložení KZ ke schválení: 12/09

**Kontrolní závěr vypracovává:** JUDr. Ing. Jiří Kalivoda

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce: 09/05****Předmět kontroly:**

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo práce a sociálních věcí* za rok 2008

**Cíl kontroly:**

Provéřit spolehlivost účetní závěrky k 31. 12. 2008 předkládané Ministerstvem práce a sociálních věcí a Úřadem práce v Plzni jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu; prověřit, zda Ministerstvo práce a sociálních věcí postupovalo při sestavování závěrečného účtu kapitoly za rok 2008 v souladu s příslušnými právními předpisy

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo práce a sociálních věcí; Úřad práce v Plzni

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 02/09
- předložení KZ ke schválení: 09/09

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Jan Vedral

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ



**Číslo kontrolní akce: 09/06****Předmět kontroly:**

Majetek státu, se kterým jsou příslušné hospodařit organizační složky státu a příspěvkové organizace vzniklé v letech 2007 a 2008

**Cíl kontroly:**

Provéřít hospodaření s majetkem státu, vedení majetku státu v účetní evidenci a nakládání s majetkem státu, se kterým jsou příslušné hospodařit organizační složky státu a příspěvkové organizace vzniklé v letech 2007 a 2008

**Kontrolovaná osoba:**

Archiv bezpečnostních složek; Ústav pro studium totalitních režimů; Česká rozvojová agentura; Dětský domov se školou a základní škola Ostrava-Kunčice, Jeseniova 4

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 02/09
- předložení KZ ke schválení: 08/09

**Kontrolní závěr vypracovává:** Mgr. Zdeňka Profeldová

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce: 09/07****Předmět kontroly:**

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* za rok 2008

**Cíl kontroly:**

Provéřít spolehlivost účetní závěrky k 31. 12. 2008 předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu; prověřit, zda Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy postupovalo při sestavování závěrečného účtu kapitoly za rok 2008 v souladu s příslušnými právními předpisy

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

**Časový plán:**

- zahájení kontroly 03/09
- předložení KZ ke schválení 10/09

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Jaromíra Steidlová

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce: 09/08****Předmět kontroly:**

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo zemědělství* za rok 2008

**Cíl kontroly:**

Provéřít spolehlivost účetní závěrky k 31. 12. 2008 předkládané Ministerstvem zemědělství jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu; prověřit, zda Ministerstvo zemědělství postupovalo při sestavování závěrečného účtu kapitoly za rok 2008 v souladu s příslušnými právními předpisy

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo zemědělství

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 03/09
- předložení KZ ke schválení: 11/09

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Jaromíra Steidlová**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ**Číslo kontrolní akce: 09/09****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na realizaci *Jednotného programového dokumentu regionu soudržnosti Praha pro Cíl 2*

**Cíl kontroly:**

Provéřít, zda byly peněžní prostředky určené na realizaci *Jednotného programového dokumentu regionu soudržnosti Praha pro Cíl 2* v letech 2004–2008 poskytnuty v souladu s právními předpisy a se stanovenými podmínkami

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo pro místní rozvoj; hlavní město Praha; Centrum pro regionální rozvoj ČR; vybraní příjemci peněžních prostředků\*)

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 03/09
- předložení KZ ke schválení: 02/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** Mgr. Marie Hošková**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ**Číslo kontrolní akce: 09/10****Předmět kontroly:**

Majetek státu a peněžní prostředky určené na činnost okresních soudů a soudů s působností okresních soudů

**Cíl kontroly:**

Provéřít hospodaření a nakládání s majetkem státu, se kterým jsou příslušné hospodařit okresní soudy a soudy s působností okresních soudů, a vynakládání peněžních prostředků na jejich činnost

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo spravedlnosti; vybrané soudy\*)

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 03/09
- předložení KZ ke schválení: 12/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Zdeněk Brandt**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ**Číslo kontrolní akce: 09/11****Předmět kontroly:**

Správa daně z přidané hodnoty

**Cíl kontroly:**

Provéřit postup finančních orgánů při správě daně z přidané hodnoty, zejména ověřit postup při řešení vybraných případů obchodních transakcí mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo a prověřit postupy daňových správ obou zemí v rámci mezinárodní spolupráce

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo financí; vybrané finanční úřady\*)

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 04/09
- předložení KZ ke schválení: 02/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** JUDr. Ing. Jiří Kalivoda

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce: 09/12****Předmět kontroly:**

Podpora rybníctví v České republice podle operačních programů v letech 2004–2008

**Cíl kontroly:**

Ověřit, zda peněžní prostředky určené na podporu rybníctví v rámci operačních programů na léta 2004–2008 byly poskytnuty a použity v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami; ověřit, zda byly vytvořeny předpoklady pro realizaci jednotlivých opatření operačního programu *Rybníctví* a čerpání peněžních prostředků Evropského rybníckého fondu určených pro Českou republiku na léta 2007–2013

**Kontrolovaná osoba:**

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

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 04/09
- předložení KZ ke schválení: 03/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Ludmila Brynychová

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce: 09/13****Předmět kontroly:**

Majetek státu, se kterým je příslušné hospodařit Ministerstvo financí

**Cíl kontroly:**

Provéřit u Ministerstva financí hospodaření s nemovitým majetkem, včetně souvisejících peněžních prostředků a finančních transakcí, a přezkoumat vnitřní kontrolní systém v této oblasti

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo financí

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 05/09
- předložení KZ ke schválení: 02/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Jaromíra Steidlová

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce: 09/14****Předmět kontroly:**

Majetek státu, se kterým je příslušné hospodařit Ministerstvo zahraničních věcí

**Cíl kontroly:**

Provéřít hospodaření a nakládání s dlouhodobým hmotným majetkem, se kterým je příslušné hospodařit Ministerstvo zahraničních věcí, zejména nabývání majetku a plnění základních povinností při hospodaření s majetkem státu

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo zahraničních věcí

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 05/09
- předložení KZ ke schválení: 02/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Antonín Macháček

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

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

Peněžní prostředky spravované Správou úložišť radioaktivních odpadů a majetek státu, s nímž je tato organizační složka státu příslušná hospodařit

**Cíl kontroly:**

Provéřít účelnost, hospodárnost a efektivnost hospodaření Správy úložišť radioaktivních odpadů s peněžními prostředky a s majetkem státu, s nimiž je tato organizační složka státu příslušná hospodařit

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo průmyslu a obchodu; Správa úložišť radioaktivních odpadů

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 05/09
- předložení KZ ke schválení: 02/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** JUDr. Eliška Kadaňová

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce: 09/16****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na pořízení dálnice D47 Lipník nad Bečvou – státní hranice s Polskem

**Cíl kontroly:**

Provéřít poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na pořízení dálnice D47 Lipník nad Bečvou – státní hranice s Polskem a zabezpečení hospodárnosti a účelnosti její realizace

**Kontrolovaná osoba:**

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

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 06/09
- předložení KZ ke schválení: 03/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Petr Skála**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ**Číslo kontrolní akce: 09/17****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na výstavbu a rekonstrukci zařízení správních částí Ministerstva obrany

**Cíl kontroly:**

Provéřít poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na výstavbu a rekonstrukci zařízení správních částí Ministerstva obrany

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo obrany; vybraní příjemci peněžních prostředků\*)

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 06/09
- předložení KZ ke schválení: 03/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** MVDr. Rudolf Němeček**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ**Číslo kontrolní akce: 09/18****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na odstraňování starých ekologických zátěží

**Cíl kontroly:**

Provéřít systém poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na odstraňování starých ekologických zátěží

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo financí; Ministerstvo životního prostředí; vybraní příjemci peněžních prostředků\*)

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 06/09
- předložení KZ ke schválení: 04/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** JUDr. Ing. Jiří Kalivoda**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ**Číslo kontrolní akce: 09/19****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na rozvoj železniční infrastruktury

**Cíl kontroly:**

Provéřít poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na výstavbu III. a IV. železničního koridoru a na přípravu výstavby vysokorychlostních tratí

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo dopravy; Státní fond dopravní infrastruktury; Správa železniční dopravní cesty, státní organizace

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 06/09
- předložení KZ ke schválení: 05/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Jiří Adámek

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce: 09/20****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky vynaložené na protipovodňová opatření a na podporu prevence v územích ohrožených nepříznivými klimatickými vlivy

**Cíl kontroly:**

Provéřit využívání peněžních prostředků státního rozpočtu České republiky určených na prevenci před ničivými důsledky záplav a dalších nepříznivých klimatických vlivů

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo životního prostředí; Státní fond životního prostředí České republiky; Český hydrometeorologický ústav; statutární město Brno; statutární město Děčín; statutární město Frýdek-Místek; statutární město Ostrava; město Ledec nad Sázavou; město Luhačovice; obec Dalovice, okres Karlovy Vary; obec Hřensko; další vybrané subjekty\*)

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 08/09
- předložení KZ ke schválení: 05/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Petr Skála

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce: 09/21****Předmět kontroly:**

Majetek státu, s nímž je příslušný hospodařit Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

**Cíl kontroly:**

Provéřit postupy při evidenci a nakládání s majetkem státu, se kterým je příslušný hospodařit Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových; prověřit příjmy z prodeje a pronájmu majetku a postupy při správě pohledávek včetně jejich vymáhání

**Kontrolovaná osoba:**

Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 09/09
- předložení KZ ke schválení: 05/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** Mgr. Zdeňka Profeldová

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce: 09/22****Předmět kontroly:**

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo dopravy* za rok 2008

**Cíl kontroly:**

Provéřít spolehlivost účetní závěrky k 31. 12. 2008 předkládané Ministerstvem dopravy jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu; prověřit, zda Ministerstvo dopravy postupovalo při sestavování závěrečného účtu kapitoly za rok 2008 v souladu s příslušnými právními předpisy

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo dopravy

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 09/09
- předložení KZ ke schválení: 05/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Jaromíra Steidlová

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce: 09/23****Předmět kontroly:**

Prostředky státního rozpočtu poskytované na úhradu ztráty ze závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě

**Cíl kontroly:**

Provéřít systém poskytování, čerpání a použití prostředků státního rozpočtu poskytovaných na úhradu ztráty ze závazku veřejné služby ve veřejné drážní osobní dopravě

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo dopravy; České dráhy, a.s.

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 09/09
- předložení KZ ke schválení: 06/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Jiří Adámek

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce: 09/24****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na podporu bydlení

**Cíl kontroly:**

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

**Kontrolovaná osoba:**

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

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 10/09
- předložení KZ ke schválení: 08/10



**Kontrolní závěr vypracovává:** MVDr. Rudolf Němeček

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce:** 09/25

**Předmět kontroly:**

Majetek státu, se kterým jsou příslušné hospodařit vybrané příspěvkové organizace v působnosti Ministerstva zdravotnictví

**Cíl kontroly:**

Provéřít hospodaření a nakládání s majetkem státu a vedení majetku státu v účetní evidenci u vybraných příspěvkových organizací, jejichž zřizovatelem je Ministerstvo zdravotnictví

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo zdravotnictví; Institut klinické a experimentální medicíny, Vídeňská 1958/9, Praha 4; Revmatologický ústav, Na Slupi 4, Praha 2; Ústav hematologie a krevní transfúze, U Nemocnice 1, Praha 2; Ústav pro péči o matku a dítě, Podolské nábřeží 157, Praha 4

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 11/09
- předložení KZ ke schválení: 08/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** Mgr. Marie Hošková

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

**Číslo kontrolní akce:** 09/26

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené v rámci regionálních operačních programů na projekty dopravní infrastruktury

**Cíl kontroly:**

Provéřít, zda kontrolované osoby čerpají peněžní prostředky na dopravní infrastrukturu z regionálních operačních programů v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně a zda implementační systém regionálních operačních programů nevykazuje závažné nedostatky ohrožující čerpání prostředků poskytovaných z rozpočtu Evropské unie

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo pro místní rozvoj; Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod; Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad; Regionální rada regionu soudržnosti Moravskoslezsko; Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod; Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad; Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy; Regionální rada regionu soudržnosti Střední Morava; vybraní příjemci peněžních prostředků\*)

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 11/09
- předložení KZ ke schválení: 10/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Zdeněk Brandt

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ



**Číslo kontrolní akce: 09/27**

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na výstavbu pozemních komunikací

**Cíl kontroly:**

Provéřít poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků na přípravu akcí výstavby pozemních komunikací a zabezpečení hospodárnosti a účelnosti jejich realizace

**Kontrolovaná osoba:**

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

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 11/09
- předložení KZ ke schválení: 10/10

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Antonín Macháček

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ





## Část B

# Kontrolní závěry z kontrolních akcí

08/01

## Nákup služeb (outsourcing) Ministerstvem obrany k zajištění vybraných činností všeobecného zabezpečení

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/01. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Ladislav Zeman.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s prostředky státního rozpočtu na projekt implementace outsourcingu u Ministerstva obrany.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2004 až 2007, v případě věcných souvislostí i období do ukončení kontroly. Počátek kontrolovaného období koresponduje se zahájením implementace outsourcingu v resortu obrany v roce 2004 (spuštění první fáze pilotních projektů).

Kontrola byla provedena v době od ledna do července 2008.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo obrany (dále jen „MO“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MO, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podáno nebylo.

**Kolegium NKÚ** na svém XV. zasedání, konaném dne 23. října 2008,

**schválilo** usnesením č. 7/XV/2008

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

Podstatou outsourcingu je využívání externích služeb k zajištění vybraných činností. Outsourcing se liší od prostého nákupu služeb tím, že je na dodavatele přenesena odpovědnost a zpravidla i operativní rozhodovací kompetence. Organizace, která se rozhodne vytěsnit určitou službu doposud zabezpečovanou vlastními silami a nakoupit ji, musí současně utlumit nebo zcela odstranit vnitřní činnosti související se zabezpečením takové služby.

Outsourcing bývá uplatňován především u činností, které nepředstavují hlavní aktivity organizace a které externí dodavatelé dokážou zabezpečit levněji a kvalitněji než organizace samotná.

Rozhodnutí o implementaci outsourcingu obvykle představuje vážný zásah do činnosti organizace a předpokládá splnění určitých postupů a zásad. Implementaci outsourcingu proto nelze chápat jako jednorázový akt, ale výhradně jako proces, který vyžaduje projektový přístup.





Kontroly byly podrobeny:

- a) Projekt implementace outsourcingu u MO se zaměřením na nákup služeb v rámci pilotních projektů zahrnutých do první fáze implementace:
- stravování,
  - střežení (zabezpečení vstupů do vojenských objektů mimo základen munice a zajišťování jejich ochrany),
  - úklid (úklid vnitřních služebních prostor, úklid a údržba komunikací a pozemků).
- b) Služby stravování, střežení uvolněných objektů a úklidu, nakupované MO od externích dodavatelů, které však nebyly zahrnuty do projektu implementace outsourcingu.

Kontrolou bylo ověřeno, zda byl projekt implementace outsourcingu řízen správným způsobem tak, aby vedl k naplnění stanovených cílů za současné minimalizace rizik. K vlastní realizaci kontroly byly zvoleny dva typy kontrolních kritérií. Nastavení kritérií kontroly bylo s MO projednáno a rovněž konzultováno s externím expertem.

První typ kontrolních kritérií byl založen na porovnání řízení pilotních projektů se zásadami dobré praxe outsourcingu, které byly specifikovány na základě analýzy odborných dokumentů popisujících dobrou praxi.

Druhý typ kontrolních kritérií spočíval ve vyhodnocení naplnění strategického cíle a realizačních cílů implementace outsourcingu stanovených MO. Ověřování naplnění cílů proběhlo ve spolupráci s MO prostřednictvím strukturovaných interview (dotazníků). Celkem bylo dotazováno 34 uživatelů. Uživatelem se rozumí příjemce pořizované služby, tj. vojenský útvar nebo zařízení.

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

## II. Kontrolou zjištěné skutečnosti

### 1. Dodržení zásad dobré praxe outsourcingu

Dobrá praxe outsourcingu má charakter zásad, jejichž dodržování zvyšuje pravděpodobnost úspěchu projektu, tj. dosažení cílů a naplnění očekávání vkládaných do outsourcingu. Jednotlivé zásady korespondují s následujícími fázemi implementace outsourcingu, přičemž každá z těchto fází má vliv na kvalitu a průběh outsourcingu:

- zpracování strategické analýzy funkčních oblastí organizace, vymezení hlavních a podpůrných činností,
- zpracování analýzy ekonomické výhodnosti outsourcingu,
- nastavení řízení projektu,
- specifikace požadavků na nakupovanou službu a jejího dodavatele,
- výběr dodavatele a ekonomická výhodnost nabídek,
- nastavení smluvních podmínek,
- řízení vztahu zadavatel–dodavatel.

#### 1.1 Zpracování strategické analýzy funkčních oblastí organizace, vymezení hlavních a podpůrných činností

Úkolem strategické analýzy je přesně vymezit hlavní předmět činnosti organizace a definovat základní a podpůrné činnosti. Zároveň musí být určeno, které z podpůrných činností budou vytěsňeny a realizovány outsourcingem.

MO vedly k rozhodnutí využívat outsourcing zejména tři základní faktory:

- profesionalizace Armády ČR a soustředění se na její hlavní úkoly,
- výrazná redukce počtu občanských zaměstnanců (z 16 200 v roce 2005 na 8 800 v cílovém roce 2010) a zrušení základní vojenské služby k 31. prosinci 2004 (8 300 vojáků základní služby),
- tlak na efektivní využívání omezených finančních zdrojů.

Z výše uvedených důvodů je první fáze implementace outsourcingu u MO označována jako „vynucený outsourcing“.

V návaznosti na tyto skutečnosti vypracovalo MO v květnu 2004 základní dokument *Implementace outsourcingu do resortu MO ČR*, ve kterém stanovilo hlavní cíle outsourcingu a vybralo oblasti, které by bylo vhodné řešit outsourcingem, mimo jiné stravování, střežení a úklid, a zejména určilo nejdůležitější kroky implementace outsourcingu v rámci projektového řízení.

**MO tímto dokumentem provedlo strategickou analýzu a vytvořilo předpoklad pro nastartování implementace outsourcingu ve smyslu zásad projektového řízení, dobré praxe outsourcingu a naplnění vytyčených cílů.**

## 1.2 Zpracování analýzy ekonomické výhodnosti outsourcingu

Z hlediska posouzení ekonomické výhodnosti nakupovaných služeb zahrnutých do projektu outsourcingu je stěžejní nastavit způsob vyhodnocování nakupovaných služeb tak, aby bylo možno průběžně korigovat parametry projektu a nastavovat podmínky jeho realizace podle potřeb uživatelů i po uzavření smluv s dodavateli.

Součástí rozhodovacího procesu bylo zpracování analýzy s cílem navrhnout funkční a ekonomicky výhodný způsob zabezpečení vybraných služeb externími dodavateli. Způsob provedení této analýzy byl uveden v dokumentu *Implementace outsourcingu do resortu MO ČR*.

Ekonomickou výhodnost outsourcingu deklarovalo MO u služby střežení pouze na základě modelového porovnání výše ročních osobních výdajů pro tabulkové funkce občanských zaměstnanců a vojáků z povolání. U služeb úklidu a stravování neprovedlo MO žádné porovnání. Předpokládané úspory ve vztahu k outsourcingu nebyly nikde vyčísleny.

**Systém hodnocení, který uplatnilo MO, neposkytl informace, na jejichž základě by MO mohlo vyhodnotit, zda v průběhu realizace projektu dochází k předpokládaným úsporám a zda je služba ve sledovaném období, tj. od doby zahájení projektu, realizována při dosažení maximální ekonomické výhodnosti pro resort obrany.**

## 1.3 Nastavení řízení projektu

Řízení projektu vyžaduje projektový přístup, tj. zejména určení fází a zásadních milníků projektu, stanovení metodiky a s tím související jednoznačné vymezení pravomoci a odpovědnosti organizačních útvarů podílejících se na implementaci outsourcingu.

MO upravilo problematiku řízení pilotních projektů rozkazem ministra obrany č. 13 ze dne 1. dubna 2003, *Organizace, plánování a řízení pilotních projektů v resortu Ministerstva obrany* (dále jen „RMO č. 13/2003“), kterým stanovilo pravomoci a odpovědnosti jednotlivých organizačních útvarů MO podílejících se na přípravě a realizaci pilotních projektů Armády ČR. RMO č. 13/2003 dále definoval ustanovení projektového týmu a jeho postavení. Práva a povinnosti členů projektového týmu měly dále upravit statuty projektových týmů k jednotlivým službám. Z kontrolovaných projektů outsourcingu byl zařazen dle RMO č. 13/2003 do skupiny pilotních projektů pouze projekt *Reforma systému stravování a zásobování potravinami*.



Dokument *Implementace outsourcingu do resortu MO ČR* stanovil jako nutnou podmínku pro využívání outsourcingu zpracování pilotního projektu k dané službě.

- Pilotní projekty služeb stravování, střežení a úklidu nebyly schváleny před zahájením využívání outsourcingu. Pilotní projekt služby úklidu nebyl schválen do doby ukončení kontroly.
- Statuty projektových týmů ke službám stravování, střežení a úklidu nebyly schváleny před zahájením outsourcingu dané služby, ale až v delším časovém odstupu od zahájení. Podle RMO č. 13/2003 měly být schvalovány ministrem obrany, ale rozhodnutím ministryně obrany z listopadu 2007 byly statuty projektových týmů ke službám stravování a střežení schváleny náčelníkem Generálního štábu Armády ČR, a to až v lednu 2008, tj. tři roky po faktickém zahájení realizace projektů. Statut projektového týmu ke službě úklidu byl v září 2007 podepsán ředitelem sekce správy majetku MO. Do doby ukončení kontroly ministryně obrany statut neschválila. Popisovaný stav ukazuje na dlouhodobě nevyhovující úpravu této problematiky interními normativními akty MO.
- MO neprokázalo, zda a jak plnily projektové týmy úkoly stanovené ve statutech, neboť zápisy z jednání projektových týmů nebyly zpracovávány nebo již byly skartovány. Pouze v případě služby stravování byly doloženy zápisy, které se vztahují k období nově uzavřených smluv na zabezpečení služby stravování v roce 2007.

**V řízení projektů byly identifikovány nedostatky, které dokládají problémy spojené s včasností a koncepčností přijímaných rozhodnutí. Zjištění vztahující se k vymezení pravomoci a odpovědnosti organizačních útvarů MO, které se podílejí na implementaci outsourcingu, svědčí o nedostatečné angažovanosti vrcholového managementu MO.**

#### 1.4 Specifikace požadavků na nakupovanou službu a jejího dodavatele

Konkretizaci požadovaných služeb, stanovení jejich rozsahu a četnosti a definování požadavků na dodavatele řešilo MO zejména v pilotních projektech a metodických pokynech k jednotlivým službám zajišťovaným prostřednictvím outsourcingu, tj. v dokumentaci projektů. Dalším dokumentem byla *Prozatímní směrnice pro implementaci outsourcingu* obsahující *Všeobecné zásady*, které upravovaly formu požadavků a specifikace jednotlivých služeb.

- MO rozdělilo službu venkovního úklidu v některých posádkách (např. Praha, Pardubice, Litoměřice) na úklid zimní (úklid a údržba komunikací) a úklid letní (úklid komunikací a údržba zeleně). Takto zvolený postup neměl oporu v dokumentaci projektu a vedl ke komplikacím, kdy část ročního období nebyla úklidem vůbec pokryta (část podzimního a část jarního období). Rozsah a typ smlouvou sjednaných úklidových úkonů tudíž neodpovídal potřebám uživatelů.
- Dokumentace projektu outsourcingu úklidu neřešila specifické požadavky na údržbu letištních travnatých ploch a ponechala tento segment úklidových činností v rovině „běžného“ venkovního letního úklidu. Tato skutečnost negativně ovlivnila kvalitu služeb vykonávaných dodavatelem na letištích v Čáslavi a v Pardubicích, a vzniklo tak riziko ohrožení bezpečnosti leteckého provozu (viz bod 1.7 tohoto kontrolního závěru).
- MO v rámci pilotního projektu outsourcingu střežení užívaných objektů plně nevyužilo poznatků a zkušeností ze střežení uvolněných objektů, které bylo již dlouhodobě zajišťováno dodavatelským způsobem. Jednalo se především o vliv konkurenčního prostředí na dosaženou nižší cenu.

**MO nedostatečně specifikovalo požadavky na nakupované služby, zejména v případě služeb úklidu a stravování. V důsledku toho plnění sjednané smlouvou neodpovídalo skutečným potřebám uživatele a mělo negativní dopad i na hospodárnost projektů.**

## 1.5 Výběr dodavatele a ekonomická výhodnost nabídek

Předpokladem úspěšné implementace outsourcingu je zvolení takového způsobu zadání, který by v souladu s nastavenými zadávacími podmínkami zaručil výběr ekonomicky nejvýhodnější nabídky a vedl by k dosažení maximálních přínosů pro uživatele outsourcingu. V této souvislosti je důležité definovat kritéria ekonomické výhodnosti a posoudit je již v rámci projektové přípravy.

- U outsourcingu úklidu a stravování MO ani v jednom z posuzovaných případů nepoužilo pro hodnocení předložených nabídek v rámci výběrového řízení kritérium ekonomické výhodnosti nabídky dle § 55 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, resp. § 78 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Jediným hodnotícím kritériem byla nejnižší nabídková cena.
- U outsourcingu střežení užívaných objektů zadávalo MO zakázky na jejich střežení státnímu podniku Vojenské lesy a statky ČR, jehož je zakladatelem, a který se tak fakticky stal monopolním poskytovatelem této služby. MO při vyjednávání ceny nevzalo v úvahu výsledek vlastního marketingového průzkumu, ze kterého jednoznačně vyplynulo, že cena za službu nabízená státním podnikem je vyšší než ceny bezpečnostních agentur. MO nevyužilo konkurenčního prostředí a velkého rozsahu zakázky ke snížení ceny za poskytované služby.
- Od ledna 2008 bylo střežení užívaných objektů nově zařazených do projektu outsourcingu střežení prováděno bezpečnostními agenturami. Veřejné zakázky na tyto služby zadávaly vojenské útvary a zařízení decentrálním způsobem prostřednictvím systému elektronické podpory obchodování, přičemž stanovovaly různé zadávací podmínky a volily různá hodnotící kritéria pro zpracování nabídek.
- U outsourcingu stravování stanovilo MO v zadávacích podmínkách koeficienty pro přepočtení ceny za službu při změně sjednaného počtu dávek stravy. Předmětné koeficienty byly součástí smluv se všemi uchazeči, s nimiž v roce 2007 MO nově uzavřelo smlouvy na zajištění stravování. Počet dávek stravy specifikovaný MO byl výchozím parametrem pro zadávací řízení. V případě, že by byl počet vydaných dávek stravy jiný (nižší nebo vyšší), měly být k přepočtu ceny použity příslušné koeficienty. Koeficienty byly stanoveny MO, nikoliv ze strany uchazečů. MO tak nevyužilo možnosti dosáhnout konkurencí mezi uchazeči co nejvýhodnějších cenových podmínek.
- Kontrolou bylo zjištěno, že došlo k přepočtu ceny dávky stravy v neprospěch MO při plnění ze všech uzavřených smluv, neboť skutečný odběr byl vždy přibližně o třetinu nižší než smluvený. Výdaje na stravování se však v důsledku použití koeficientů snížily pouze o 8,3 %, přičemž nižší počet odebraných dávek stravy vedl ke zvýšení průměrné ceny jedné dávky stravy z 26,90 Kč na 36,60 Kč. MO v důsledku špatného odhadu počtu dávek stravy dosáhlo za vynaložené peníze menšího užítku.

**MO fázi výběru dodavatele podcenilo a nestanovilo postupy, které by v konečném výsledku vždy umožnily výběr ekonomicky nejvýhodnější nabídky.**

## 1.6 Nastavení smluvních podmínek

U vybraných smluv byl kontrolou posuzován mimo jiné i způsob stanovení základních smluvních ujednání a rovněž to, zda byla smluvně zajištěna požadovaná kvalita služeb po celou dobu trvání smluvního vztahu tak, aby byla minimalizována rizika související se vznikem neočekávaných nebo mimořádných situací.

- U kontrolovaných smluv outsourcingu úklidu byly značné rozdíly ve stanovení výše smluvní pokuty za nedodržení kvality a úplnosti plnění a rovněž tak ve způsobu jejího výpočtu jednotlivými vojenskými útvary a zařízeními. MO neunifikovalo způsob stanovení smluvní pokuty jako zajišťovacího institutu pro řádné plnění smlouvy. Možnosti výkonu práva na zaplacení



smluvní pokuty byly mimo jiné limitovány neurčitým vymezením případu, kdy se dodavatel dostává do prodlení s plněním.

- U outsourcingu úklidu byly také zjištěny rozdíly v nastavení smluvních podmínek upravujících ukončení smluvního vztahu. V několika případech MO stanovilo dodavatelům výpovědní lhůtu kratší než interními dokumenty požadovaných šest měsíců. V jiných případech naopak činila výpovědní lhůta až 48 měsíců.
- Ve smlouvách outsourcingu střežení užívaných objektů nebyla vždy uvedena jednotková cena, tj. například cena za jednu hodinu poskytované služby. Ve smlouvách rovněž nebyly konkrétně specifikovány podstatné údaje, jako například měsíční sazba při použití psa či automobilu, které cenu služby výrazně navyšují. Tento stav neumožnil MO sledovat a porovnávat náklady na služby a posuzovat ekonomickou výhodnost zvoleného řešení.
- V původních smlouvách outsourcingu stravování vypovězených v průběhu let 2006 a 2007 nebyl jednoznačně stanoven způsob výpočtu ceny dávky stravy a nebyly stanoveny limity a způsob zvyšování ceny za službu. Ze strany dodavatelů pak docházelo k nekontrolovatelnému zvyšování ceny dávky stravy.

**MO nepostupovalo jednotným způsobem při uzavírání smluv s dodavateli a odlišně definovalo základní smluvní ujednání. Zjištěné skutečnosti měly vliv na plnění smluv, zajištění požadovaných služeb, minimalizaci rizik při neočekávaných a mimořádných situacích a na další řízení vztahu zadavatel–dodavatel.**

## 1.7 Řízení vztahu zadavatel–dodavatel

Obecně platí, že příjemce outsourcingu chce získat služby za nižší náklady, než jaké by musel vynakládat, pokud by si služby zajišťoval sám. Zároveň vyžaduje takovou kvalitu poskytovaných služeb, která je minimálně na stejné úrovni jako při zajišťování vlastními silami. Poskytovatel se zavazuje plnit požadované kvalitativní a kvantitativní parametry a současně je jeho cílem dosažení zisku. Snahy obou smluvních stran musí být bedlivě usměrňovány po celou dobu kontraktačního období, aby byl výsledek dlouhodobě akceptovatelný pro obě strany.

Řízení vztahu mezi zadavatelem a dodavatelem je dokumentováno na konkrétních příkladech outsourcingu úklidu vojenských letišť. Vzhledem k důležitosti kvality plnění této služby byly kontrole podrobeny všechny čtyři letecké základny a rovněž Správa letiště Pardubice.

### • 24. základna dopravního letectva – Letiště Kbely

Jako problematická se ukázala zejména krátkodobost stávajících smluvních vztahů na provádění venkovního úklidu, což způsobovalo především neustálé opakování administrace veřejných zakázek včetně specifikací potřeb. Zvyšovala se tak nejistota spojená s včasným uzavřením smluvního vztahu a narůstalo riziko možných výpadků služby.

### • 21. základna taktického letectva – Letiště Čáslav a Správa letiště Pardubice – Letiště Pardubice

Původní smlouvy na zajištění venkovního úklidu vypovědělo MO bez udání důvodů, přestože uživatelé hodnotili kvalitu poskytovaných služeb na požadované úrovni a neshledávali důvody k vypovězení. Kontrolou bylo zjištěno, že i když byla smlouva s novým dodavatelem uzavřena na základě nejnižší nabídkové ceny, nebylo dosaženo patřičného zvýšení hospodárnosti a efektivnosti poskytovaných služeb. Navíc byly zjištěny zásadní nedostatky ve včasnosti a kvalitě plnění. V některých případech i po dokončení sečení zakrýval travní porost letištní světla kolem pojezdových drah a dále bylo ponecháno velké množství suché posečené trávy v záložním travnatém pásu. Docházelo tak k plstnatění travního porostu, čímž se zvýšily nároky na jeho další údržbu. Zjištěný stav představoval významné riziko pro



bezpečnost letového provozu v důsledku možnosti nasátí neodklizeného travního porostu do motoru letadla, případně srážky se zvěří.

• **22. základna letectva – Letiště Náměšť nad Oslavou a 23. základna vrtulníkového letectva – Letiště Přerov**

Z hodnocení uživatelů vyplynula spokojenost s prováděním venkovního úklidu i údržby leteckých travnatých ploch. Dodavatelé plnili veškeré kvalitativní i kvantitativní parametry dle uzavřené smlouvy.

**Ze zjištěného stavu vyplynulo, že hodnocení nabídek uchazečů na základě jediného kritéria, tj. nejnižší nabídkové ceny, nepředstavovalo záruku kvality poskytovaných služeb. Potvrdilo se také, že s kvalitou plnění služeb významně souvisí dlouhodobost smluvních vztahů.**

## 2. Naplnění strategického cíle a realizačních cílů outsourcingu

Cílem implementace outsourcingu vybraných podpůrných činností u MO bylo napomoci dosažení strategického cíle v souvislosti s transformací Armády ČR, kterým bylo zachování funkčnosti Armády ČR v době po zrušení základní vojenské služby a v situaci postupného snižování počtu občanských pracovníků.

S tímto cílem souvisí následující úkoly uvedené v dokumentu *Implementace outsourcingu do resortu MO ČR*:

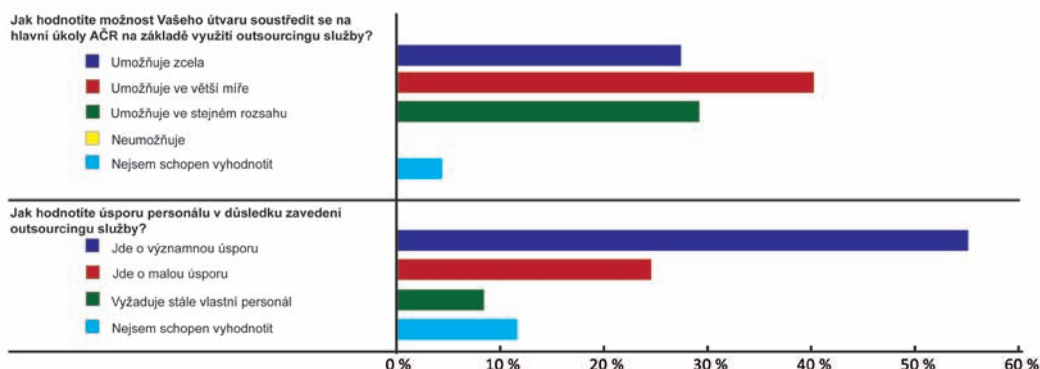
- uvolnit prostor pro soustředění pozornosti na hlavní úkoly MO a Armády ČR,
- nahradit činnosti zajišťované v současné době občanskými zaměstnanci,
- sekundárně snížit počty podpůrného personálu.

Realizační cíle souvisely především s vlastním nastavením dílčích fází outsourcingu tak, aby plně zajistil to, co od něj konečný uživatel očekává.

Vyhodnocení strategického cíle a realizačních cílů proběhlo ve spolupráci s uživateli služeb zajišťovaných pomocí outsourcingu, a to prostřednictvím strukturovaných interview.

Výsledky naplnění strategického cíle jsou uvedeny procentuálním vyjádřením četnosti odpovědí v grafu.

**Graf: Výsledky odpovědí na otázky spojené s naplněním strategického cíle outsourcingu**



Převážná část uživatelů (66 %) hodnotila využití outsourcingu jako přínosné, nicméně významná část uživatelů (29 %) uvedla, že možnost soustředit se na hlavní úkoly Armády ČR je stejná jako v období před implementací outsourcingu.



## 2.1 Kvalita služeb zajišťovaných pomocí outsourcingu

Jedním z realizačních cílů a předpokladů využití outsourcingu je to, že externí dodavatelé zabezpečí služby v takové kvalitě, která odpovídá definovaným požadavkům uživatele.

**Uživatelé všech tří služeb hodnotili úroveň kvality služby převážně jako vyhovující. Výjimku tvořili uživatelé letišť v Čáslavi a Pardubicích v případě outsourcingu venkovního úklidu.**

Kvalitu outsourcingu střežení užívaných objektů, kde službu zabezpečovaly od ledna 2008 bezpečnostní agentury, nebylo možné vzhledem ke krátkému časovému období objektivně vyhodnotit.

## 2.2 Snížení organizační náročnosti služeb zajišťovaných outsourcingem ve srovnání s poskytováním služeb vlastními silami

Z podstaty outsourcingu vyplývá, že umožňuje organizaci výrazně utlumit vnitřní činnosti související s nákupem a zabezpečováním služeb, přičemž hlavní zodpovědnost za tyto činnosti je přenesena na dodavatele.

Uživatelé negativně hodnotili nízkou flexibilitu dodavatelů, jež souvisela se smluvními podmínkami, které nedostatečně definovaly zejména pokrytí mimořádných potřeb uživatelů, co se týká frekvence a rozsahu vnitřních úklidů. V případě venkovních úklidů se z hlediska obsahu a četnosti plnění podařilo flexibilitu dodavatelů částečně dosáhnout. Jednalo se zejména o zimní úklidy, při nichž bylo provedení většiny úkonů spojeno se vznikem skutečné potřeby, která odpovídala aktuálním klimatickým podmínkám.

**Z výsledků šetření vyplynulo, že k naplnění tohoto realizačního cíle došlo jen částečně, jelikož nezanedbatelná část uživatelů (31 %) shledala organizační náročnost outsourcingu na stále stejné úrovni nebo dokonce vyšší než při zajištění služby vlastními silami.**

## 2.3 Průběžné vyhodnocování outsourcingu

Proces implementace outsourcingu vyžaduje nastavení průběžného hodnocení ekonomické výhodnosti outsourcingu. MO v dokumentu *Implementace outsourcingu do resortu MO ČR* stanovilo, že v realizačním období musí zadavatel pravidelně vyhodnocovat přínosy outsourcingu a musí mít k dispozici takové podklady, které vyhodnocení umožní.

Pro posouzení naplnění této zásady byla vybrána služba úklidu. Pilotní projekt služby úklidu a k němu vydané metodické pokyny tuto problematiku řešily nedostatečně.

Bylo zjištěno, že dosavadní systém hodnocení nepřinesl informace, které by vedly k racionálnímu vyhodnocení outsourcingu úklidu a přispěly k formování další strategie pilotního projektu. Například v tom ohledu, že sloučením specifických segmentů služby úklidu bude dosaženo synergických efektů, a tím i lepších cenových nabídek.

## 2.4 Zprůhlednění finančních toků a plánování výdajů

Pokud má být využití vnějších zdrojů efektivní a dlouhodobě udržitelné, je plánování výdajů na základě analýzy a znalosti nákladů outsourcingu klíčové.

MO definovalo v dokumentu *Implementace outsourcingu do resortu MO ČR* cíl, který spočívá v zajištění průhlednosti finančních toků a v jejich jednoznačném přiřazení k příslušné aktivitě. K tomuto účelu vydalo MO interní normativní předpis, jehož součástí byl číselník aktivit. Číselné kódy k aktivitám používalo MO při plánování a vyhodnocování výdajů a také jako jeden z atributů účetní a rozpočtové věty.

Ověřením plánovaných výdajů na outsourcing stravování, střežení a úklidu bylo zjištěno, že v roce 2005 číselné kódy neodpovídaly skutečnému určení peněžních prostředků.

Časté změny a úpravy věcného obsahu i číselných kódů v číselníku aktivit ztížily vyhodnocování plánovaných a skutečných výdajů na dané činnosti a porovnání s výdaji v minulých letech.

**Tabulka: Přehled výdajů na služby stravování, střežení a úklidu v letech 2005–2007**

(v tis. Kč)

Služba	2005	2006	2007
Outsourcing stravování *	–	–	36 931
Outsourcing střežení užívaných objektů	128 549	290 918	372 847
Střežení uvolněných objektů	113 989	109 423	68 611
Úklid celkem	352 726**	364 201	330 840
z toho: v projektu outsourcing	–	274 041	278 708
mimo projekt outsourcing	–	90 160	52 132

Zdroj: údaje MO.

\* Údaje o výdajích na službu stravování v letech 2005 a 2006 vyplývající z původně uzavřených smluv MO nedoložilo. Výdaje v roce 2007 se vztahují k nově uzavřeným smlouvám.

\*\* Výdaje nelze členit z hlediska čerpání v projektu outsourcing a mimo projekt outsourcing, neboť v roce 2005 nebylo příslušné rozlišení.

Povinnosti účastníků rozpočtování při tvorbě návrhu rozpočtu kapitoly státního rozpočtu 307 – *Ministerstvo obrany* upravilo MO odbornými nařízeními pro rozpočtování v resortu obrany. Odborná nařízení definovala centrální plánovací normy, kterými se regulují rozpočtové výdaje – jde o finanční standardy, které mají vyjadřovat výši finančních prostředků ve vztahu k měrné jednotce, jako je osoba, výkon, výměra, apod.

**Finanční zdroje umožňovaly MO využít finanční standardy v plánovacím a kalkulačním procesu pouze okrajově, přičemž výdaje na outsourcing byly finančně plně pokryty na úkor výdajů na údržbu a opravy nemovité infrastruktury.**

## 2.5 Minimalizace rizik spojených s outsourcingem, zachování schopnosti zajistit podpůrné služby i mimo mírové podmínky

Jedno z rizik outsourcingu, které musí být řízeno, je možnost výpadku poskytované služby, což by mohlo mít vliv na plnění hlavních úkolů Armády ČR.

Výpadek služby může být zaviněn i nezávinně dodavatelem. K výpadku služby může rovněž dojít z důvodu nevhodného postupu na straně zadavatele. Jedná se o případy krátkodobých smluvních vztahů, které jsou doprovázeny častou změnou dodavatele, nebo o komplikace při zadávacím řízení, kdy uchazeči rozporují postup MO jako zadavatele, čímž vznikne službou nepokryté období.

Požadavek na zachování schopnosti Armády ČR zajistit podpůrné služby i mimo mírové podmínky má opodstatnění především ve vztahu ke službě stravování. Většina z dotazovaných uživatelů outsourcingu stravování potvrdila, že je schopna vlastními silami zabezpečit stravování při cvičení a vyvedení vojenských útvarů z posádek.

**Řešení výpadku služeb vyhodnotili uživatelé všech tří služeb shodně. Uvedli, že v případě mimořádných situací jsou jednotlivé vojenské útvary a zařízení schopny zajistit služby operativně vlastními silami. Například k zabezpečení úklidu a údržby komunikací disponuje Armáda ČR značným počtem speciální a zahradní techniky.**



### III. Vyhodnocení

MO podcenilo význam a prosazení zásad dobré praxe outsourcingu, které vytvářejí předpoklady pro úspěšný outsourcing. MO provedlo strategickou analýzu funkčních oblastí, tj. identifikovalo základní a podpůrné činnosti, a rozhodlo, které činnosti vytěsni pro zabezpečení outsourcingem. Současně ale nenastavilo takové hodnotící mechanismy, které by umožnily sledovat a vyhodnocovat náklady na vybrané činnosti zajišťované outsourcingem a prokazatelně potvrdily ekonomickou výhodnost využívání outsourcingu. Tento závěr nezpochybňuje ani skutečnost, že se v případě projektů první fáze implementace outsourcingu u MO jednalo o „vynucený outsourcing“.

V řízení projektů byly zjištěny nedostatky spojené s včasností a koncepčností přijímaných rozhodnutí vyplývajících z vymezení pravomoci a odpovědnosti organizačních útvarů MO podílejících se na implementaci outsourcingu. Zjištěné skutečnosti dále dokládají, že i přes velký význam a rozsah outsourcingu nebyla podpora ze strany vrcholového managementu MO dostatečná.

Při výběru dodavatele služeb nepoužívalo MO kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, která by vždy umožnila výběr ekonomicky nejvýhodnější nabídky, neboť u většiny služeb aplikovalo pouze jediné kritérium, a to nejnižší nabídkovou cenu. Toto kritérium se v některých případech ukázalo jako nevhodné z hlediska kvality prováděné služby a potřebné flexibility dodavatelů.

MO nedostatečně specifikovalo požadavky na nakupované služby. V důsledku toho neodpovídalo plnění smluv skutečným potřebám uživatelů, což také negativně ovlivnilo hospodárnost projektů. Při nastavení podmínek smluvního vztahu nedodrželo MO rovný přístup vůči všem dodavatelům, který by vytvořil předpoklad pro dlouhodobou a efektivní spolupráci a zajistil by plnění služeb v plné míře dle potřeb uživatele. Smluvní pokuty byly stanoveny v rozdílné výši, lišil se rovněž způsob jejich výpočtu a možnost jejich použití. Ve smlouvách nebyly vždy specifikovány podstatné údaje, které tvořily jednotkovou cenu.

V důsledku systémových nedostatků v implementaci outsourcingu nedosáhlo MO některých realizačních cílů, především snížení organizační náročnosti související s nákupem a zabezpečením služeb a přenesení hlavní zodpovědnosti na dodavatele. Nicméně v období reformy Armády ČR, při zásadní redukci jejího početního stavu, byla základní funkčnost služeb úklidu, střežení a stravování zabezpečena.

V závislosti na vývoji transformace resortu obrany bude úloha outsourcingu nadále posilovat. Zjištěné skutečnosti by měly vést MO ke snaze prosazovat zásady dobré praxe outsourcingu i v druhé fázi implementace outsourcingu (například u projektu outsourcingu vystrojování).

08/03

## Prostředky státního rozpočtu z kapitoly *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* určené na výzkum a vývoj

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/03. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití prostředků státního rozpočtu určených na výzkum a vývoj, včetně systému hodnocení očekávaných a dosažených přínosů.

Kontrolovaným obdobím bylo období let 2005 až 2007, v případě věcných souvislostí roky předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrola byla provedena v době od ledna do července 2008.

Kontrolované osoby:

- A. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále též „MŠMT“);
- B. Česká zemědělská univerzita v Praze (dále též „ČZU“), České vysoké učení technické v Praze (dále též „ČVUT“), Slezská univerzita v Opavě (dále též „SU“), Univerzita Karlova v Praze (dále též „UK“), Univerzita Pardubice, Veterinární a farmaceutická univerzita Brno, Vysoká škola chemicko-technologická v Praze (dále též „VŠCHT“), Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále též „VŠB-TUO“), Vysoké učení technické v Brně (dále též „VUT“) a Západočeská univerzita v Plzni (dále též „ZU“).

Námítky proti kontrolním protokolům podané MŠMT, VŠCHT a ZU byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podáno nebylo.

**Kolegium NKÚ** na svém XIII. zasedání, konaném dne 1. října 2008,

**schválilo** usnesením č. 3/XIII/2008

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

Výdaje státního rozpočtu na podporu výzkumu a vývoje (dále též „VaV“) zaznamenaly v průběhu kontrolovaného období významný nárůst. Podle zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje, je MŠMT ústředním správním úřadem odpovědným za VaV, který zabezpečuje mj. přípravu koncepčních dokumentů týkajících se VaV v České republice v souladu s mezinárodními smlouvami. Dále zajišťuje přípravu priorit formou *Národního programu výzkumu* (dále též „NPV“), realizaci priorit VaV v oblastech, kde je poskytovatelem podpory, a mezinárodní spolupráci České republiky ve VaV, včetně jednání s orgány a institucemi Evropských společenství.

Prostřednictvím rozpočtové kapitoly 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* je realizován největší podíl výdajů ze státního rozpočtu na VaV; tento podíl vzrostl z cca 33% prostředků schváleného státního rozpočtu na VaV v roce 2005 až na 39% v roce 2007. MŠMT



je poskytovatelem jak účelové, tak institucionální podpory, která je v této rozpočtové kapitole výrazně vyšší, jak je zřejmé z následující tabulky. Účelovou podporou VaV je poskytnutí účelových prostředků mj. na programové projekty, institucionální podporou je poskytnutí prostředků na řešení výzkumných záměrů, specifického výzkumu na vysokých školách a mezinárodní spolupráci České republiky ve VaV.

#### Přehled výdajů na výzkum a vývoj kapitoly MŠMT v letech 2005–2007 (v tis. Kč)

Rok		Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Skutečnost	Plnění (v %)
2005	Výdaje na výzkum a vývoj celkem	5 478 472	5 458 201	5 587 045,85	102,36
	v tom: institucionální výdaje celkem	4 118 228	4 105 957	4 104 941,99	99,98
	účelové výdaje celkem	1 360 244	1 352 244	1 482 103,86	109,60
2006	Výdaje na výzkum a vývoj celkem	6 766 318	6 754 936	6 703 238,26	99,23
	v tom: institucionální výdaje celkem	4 210 930	4 206 974	4 188 312,47	99,56
	účelové výdaje celkem	2 555 388	2 547 962	2 514 925,78	98,70
2007	Výdaje na výzkum a vývoj celkem*)	9 765 753	9 759 354	9 752 739,53	99,93
	v tom: ze státního rozpočtu	8 037 374	8 030 975	8 024 360,53	99,92
	v tom: institucionální výdaje celkem	5 639 374	5 566 180	5 562 463,50	99,93
	účelové výdaje celkem	2 398 000	2 464 795	2 461 897,03	99,88

Zdroj: závěrečné účty kapitoly 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* za roky 2005, 2006 a 2007.

\*) Včetně programů spolufinancovaných z prostředků EU; tyto prostředky byly k 31. prosinci 2007 převedeny do rezervního fondu.

V předcházejících kontrolních akcích NKÚ orientovaných na VaV byl kladen důraz na kontrolu především účelové formy podpory VaV. Proto byla kontrolní akce č. 08/03 zaměřena:

- u vybraných vysokých škol a MŠMT na institucionální podporu specifického výzkumu na vysokých školách (dále též „specifický výzkum“) a na prostředky institucionální podpory výzkumných záměrů (dále též „VZ“);
- u MŠMT také na účelové prostředky poskytované v programech ve vlastní působnosti a v *Národním programu výzkumu*.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1.1 Institucionální podpora specifického výzkumu na vysokých školách

Specifický výzkum je část výzkumu na vysokých školách, která je bezprostředně spojena se vzděláváním a na níž se podílejí studenti (§ 3 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona č. 130/2002 Sb.). Vysokým školám (dále též „VŠ“) je poskytována institucionální podpora specifického výzkumu podle jejich předpokladů daných dosavadní úspěšností ve veřejné soutěži v oblasti výzkumu a vývoje, úspěšnosti při uplatnění výsledků, počtu studentů v jednotlivých typech akreditovaných studijních programů a kvalifikační struktury akademických pracovníků.

V období 2005–2007 MŠMT podporovalo 24 subjektů, přičemž byla ročně rozdělována částka 1 044 227 tis. Kč.



### a) Vyřizování žádostí

Kritéria a postupy poskytování a užití podpory specifického výzkumu stanoví kromě zákona č. 130/2002 Sb. i nařízení vlády č. 462/2002 Sb., o institucionální podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o hodnocení výzkumných záměrů. MŠMT při posuzování žádostí VŠ a výpočtu výše dotace specifického výzkumu vycházelo z ustanovení těchto obecně závazných předpisů, na jejichž základě vypracovalo vlastní vzorec umožňující stanovit míru důležitosti vybraných parametrů a respektovat výsledky VaV uplatněné v předcházejícím období. Rozhodnutí vydávalo v termínech stanovených nařízením vlády č. 462/2002 Sb.

Kontrolováno bylo deset vybraných vysokých škol, kterým MŠMT poskytlo v letech 2005–2007 institucionální podporu specifického výzkumu v celkové výši 2 209 178 tis. Kč (752 741 tis. Kč v roce 2005, 735 838 tis. Kč v roce 2006 a 720 599 tis. Kč v roce 2007). Vysoké školy podávaly žádosti většinou s podklady potřebnými pro výpočet dotace. Dvě vysoké školy z deseti kontrolovaných však v žádostech uvedly, že přesná čísla o počtech studentů a akademických pracovníků v době podání žádosti ještě nemají k dispozici, a žádaly MŠMT, aby si data upravilo podle aktuálního stavu svých databází. Jedna z VŠ v kontrolovaném období data pro výpočet výše dotace v žádosti vůbec neuváděla s tím, aby si je MŠMT získalo ze svého informačního systému, což MŠMT skutečně učinilo.

**Z tohoto pohledu se vyplňování dat potřebných pro stanovení výše dotace v žádostech jeví jako formální.**

### b) Užití podpory – účelovost

Dle ustanovení § 2 odst. 3 nařízení vlády č. 462/2002 Sb. lze institucionální podporu specifického výzkumu užít na výzkumnou činnost, na které se podílejí studenti vysokých škol, a to zejména na úhradu osobních a věcných nákladů spolupráce studentů magisterských a doktorských studijních programů při řešení projektů a výzkumných záměrů řešených na vysokých školách, na úhradu osobních a věcných nákladů společného výzkumu prováděného akademickými pracovníky a studenty a nákladů na výzkum prováděný studenty při přípravě diplomové nebo disertační práce.

Právní úprava použití finančních prostředků institucionální podpory specifického výzkumu nezaručuje, aby peněžní prostředky byly používány skutečně a prokazatelně ve prospěch VaV. Zákon č. 130/2002 Sb. v § 3 uvádí obecně účel tohoto druhu podpory a ani § 2 odst. 3 nařízení vlády č. 462/2002 Sb. nevymezuje taxativně, které náklady mohou být z podpory hrazeny a které nikoliv. Podle ustanovení § 1 odst. 5 nařízení vlády č. 462/2002 Sb. podrobné podmínky užití institucionální podpory specifického výzkumu stanoví poskytovatel příjemci jako součást rozhodnutí o poskytnutí institucionální podpory. **MŠMT však v rozhodnutích o poskytnutí institucionální podpory nestanovilo podrobné podmínky užití institucionální podpory specifického výzkumu.**

Vysoké školy část dotací (některé VŠ také celou dotaci) používají na hrazení určité části celoškolních (celofakultních) provozních nákladů. Tato část bývá stanovována při tvorbě rozpočtu školy a nelze najít souvislost mezi její výší a výzkumnou činností studentů. Argument, že se studenti při výzkumné práci podílejí na režii celé školy, umožňuje prakticky každý režijní náklad nebo jeho část uhradit z dotace na specifický výzkum. Vykazování prostředků podpory bez přímé vazby na VaV však nemá opodstatnění. Použití prostředků bez přímé vazby na VaV bylo MŠMT známo, některé VŠ informace tohoto druhu uváděly ve výročních zprávách o hospodaření předávaných MŠMT.

Nař. VŠCHT hradila z prostředků institucionální podpory specifického výzkumu náklady na úklid sněhu a péči o zeleň (2 029 tis. Kč), úklid budov (102 tis. Kč), účetní a daňové pora-



denství, na desinfekci apod., což uváděla i ve svých výročních zprávách; ČVUT např. hradilo opravy výtahů a jejich revize (105 tis. Kč).

Kontrolou deseti vysokých škol bylo zjištěno, že dotace na specifický výzkum sice dává příležitost vysokým školám podpořit výzkumnou činnost, na které se podílejí studenti vysokých škol, avšak **přístup MŠMT umožňuje příjemci téměř volné použití prostředků této podpory.**

### c) Stanovení cílů

Rozhodnutí MŠMT o poskytnutí institucionální podpory specifického výzkumu neobsahuje konkrétní a jednoznačnou formulaci účelu. Konkretizace cíle a zaměření specifického výzkumu tak zůstává na libovůli příjemce.

Většina kontrolovaných VŠ používá část dotací určených na specifický výzkum na projekty interní grantové soutěže (ČZU v plné výši, naopak SU vůbec). V těchto případech lze u projektů vyhodnotit efektivnost jako dosažení určitých výsledků při použití známé výše podpory.

**Hodnocení míry efektivnosti, hospodárnosti a splnění účelu při realizaci specifického výzkumu nelze ve většině případů provést, neboť MŠMT nestanovilo podmínky a kritéria pro hodnocení cílů specifického výzkumu.**

## 1.2 Institucionální podpora výzkumných záměrů

Výzkumným záměrem se podle zákona 130/2002 Sb. rozumí vymezení předmětu výzkumné činnosti právnické osoby nebo organizační složky, jeho cílů, strategie, nákladů a předpokládaných výsledků, který zajišťuje v základním nebo aplikovaném výzkumu, s výjimkou průmyslového výzkumu, její koncepční rozvoj na období pěti až sedmi let.

Skutečné čerpání institucionální podpory výzkumných záměrů vykázalo MŠMT v roce 2005 ve výši 3 019 999 tis. Kč, v roce 2006 ve výši 3 102 910 tis. Kč a v roce 2007 ve výši 3 718 432 tis. Kč.

### a) Náležitosti návrhů výzkumných záměrů

Kontrola byl podroben způsob, jakým MŠMT vybíralo VZ podporované od 1. ledna 2005. Při zveřejnění náležitostí podle zákona č. 130/2002 Sb. a nařízení vlády č. 462/2002 Sb. nevymezilo MŠMT žádné priority ani rámce věcného zaměření navrhovaných VZ. Rovněž rezortní koncepce VaV zpracovaná na MŠMT v návaznosti na *Národní politiku výzkumu a vývoje na období 2004–2008* hovoří o podpoře formou výzkumných záměrů ve zcela obecné rovině.

MŠMT náležitosti pro předložení návrhů VZ nezveřejnilo takovým způsobem, aby bylo možné datum zveřejnění doložit, proto nebylo možné ověřit, zda byla dodržena podmínka stanovená v § 27 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb.

MŠMT nepostupovalo v souladu s § 5 odst. 2 písm. c) bod 1 zákona č. 130/2002 Sb.; neboť v popisu personálního zabezpečení realizace VZ, který má obsahovat *jmenný seznam zaměstnanců uchazeče ..., kteří se budou podílet na řešení výzkumného záměru (dále jen „řešitelský tým“)* ..., umožnilo rozdělení řešitelského týmu na dvě kategorie (D1 – výzkumní pracovníci, kategorie D2 – další členové řešitelského týmu). U kategorie D2 MŠMT nevyžadovalo jmenný seznam zařazených pracovníků. Kontrolou u deseti příjemců institucionální podpory na VZ bylo zjištěno, že do kategorie D2 jsou zařazováni i výzkumní pracovníci s nejvyšší kvalifikací, jejichž úvazek je nižší než 50 %. O jejich účasti, ale i účasti dalších pracovníků na řešení VZ není MŠMT jmenovitě informováno.



## b) Hodnocení návrhů výzkumných záměrů

Při hodnocení návrhů VZ bylo přiměřeně postupováno podle § 21 zákona č. 130/2002 Sb. Způsob a kritéria pro hodnocení VZ, podle kterých postupovaly hodnotící komise, jsou součástí *Zásad hodnocení návrhů výzkumných záměrů (VZ)*. Zásady obsahují detailní postupy, jejichž výsledkem je stanovení počtu bodů. **MŠMT nezveřejnilo zásady takovým způsobem, aby bylo možné datum zveřejnění ověřit. Nedoložilo, že se uchazeči mohli před podáním návrhů seznámit s kritérii hodnocení.**

Hodnotící komise postupovaly při hodnocení podle uvedených zásad a navrhly poskytnout podporu v konkrétní výši, příp. podporu neposkytnout. MŠMT zařadilo VZ doporučené komisemi k podpoře a klasifikované příslušným počtem bodů do kategorií A, B, C a D s tím, že pro každou skupinu oborů byly stanoveny jiné bodové hranice pro zařazení do kategorie. Jednotlivé hodnotící komise měly podle MŠMT rozdílnou náročnost hodnocení, přestože podle výše uvedených zásad *pro hodnocení v různých mezirezortních komisích platí stejná pravidla. Hodnocení ve všech mezirezortních komisích se provádí podle stejných pravidel a stejného algoritmu na základě stejných kritérií a ukazatelů.*

Při stanovení uvedených bodových hranic byla použita statistická metoda, jejímž provedením byl pověřen nezávislý subjekt. Byly vytvořeny podmínky pro zachování anonymity a bylo požadováno předložení variantního řešení a co nejvyšší soudržnost skupin vzešlých z analýzy. Ze zpracovaných variant MŠMT vybralo tu, která umožňovala rozdělení disponibilních zdrojů v závislosti na výsledcích hodnocení.

MŠMT zařazením VZ do kategorií rozhodlo o procentuální výši podpory, která měla korespondovat s kvalitou VZ. Kategorie A získala podporu ve výši 100 % uznaných nákladů doporučených meziresortními komisemi a kategorie B podporu ve výši cca 88 % hodnoty uznaných nákladů doporučených meziresortními komisemi. MŠMT rozhodlo nepřidělit podporu VZ zařazeným do kategorií C a D. **MŠMT informovalo uchazeče o tomto způsobu hodnocení a přesunu mezi kategoriemi až dodatečně, zároveň s výsledky hodnocení.**

MŠMT umožnilo těm uchazečům, kteří měli více návrhů hodnocených v kategorii B, aby se některého z předkládaných návrhů vzdali ve prospěch zbývajících, jimž pak mohla být podpora navýšena na úroveň kategorie A. Tuto možnost využila pouze jedna VŠ. **V takovém případě byl ovšem popřen princip, že procentuální výše podpory má odpovídat kvalitě VZ, jak ji ohodnotil odborný poradní orgán – meziresortní hodnotící komise i MŠMT.**

Některé schválené návrhy VZ nebyly zcela konkrétní v definici předpokládaných výsledků řešení VZ. Např. se v návrzích vyskytuje tato formulace: *charakter výzkumu nedovoluje dopředu stanovit přesně věcný obsah a harmonogram uplatnění dosažených výsledků*. I z dalších formulací v návrzích VZ lze usuzovat, že u VZ charakteru základního výzkumu nelze požadovat jejich realizaci v pevně stanovených etapách podle časového harmonogramu.

**Návrhy výzkumných záměrů, o jejichž podpoře v letech 2005–2011 MŠMT rozhodlo, nebyly jako celek vyhodnoceny z pohledu předpokládaného využití výsledků, a tedy efektivity výdajů veřejných prostředků.** Přestože se jedná o prostředky ve výši cca 16,5 mld. Kč, neexistuje kvantifikovaný odhad, jaký je očekávaný celkový přínos podporovaných VZ, vyjádřený jako hodnota výsledků, především jejich inovačního potenciálu u VZ charakteru aplikovaného výzkumu. Přínos řešení vyjádřený jako dopad řešení VZ na stav úrovně poznání vůči výchozímu stavu poznání a u aplikovaného výzkumu zejména inovační potenciál a využitelnost výsledků byly posuzovány pouze u jednotlivých VZ v rámci hodnocení oborovými hodnotícími komisemi.



### c) Kontrola a hodnocení výzkumných záměrů

Dle § 13 odst. 1 a 2 zákona č. 130/2002 Sb. je poskytovatel povinen provádět kontrolu plnění cílů VZ, včetně kontroly čerpání a využívání podpory, účelnosti uznaných nákladů podle rozhodnutí o poskytnutí podpory. Kontrola včetně zhodnocení dosažených výsledků a jejich právní ochrany se provádí vždy po ukončení řešení VZ. Pokud je doba, po kterou se poskytuje podpora, delší než dva roky, je poskytovatel povinen provést kontrolu rovněž nejméně jedenkrát v průběhu řešení VZ.

Podle výše uvedeného ustanovení v roce 2007 provedlo MŠMT průběžnou kontrolu VZ na základě vyhodnocení periodických zpráv, výkazů uznaných nákladů a kontrolních návštěv na pracovištích vykonavatelů, resp. příjemců podpory. Kontrolována byla činnost příjemců do konce roku 2006. Na základě výsledků hodnocení VZ rozhodlo MŠMT o průběhu jejich dalšího řešení a o pokračování v poskytování institucionální podpory, resp. o změnách její výše. Od roku 2008 změnilo MŠMT výši institucionální podpory v závislosti na výsledcích vstupního a průběžného hodnocení u většiny VZ.

**Obecně závazné právní předpisy neukládají poskytovatelům podpor na výzkumné záměry povinnost vyhodnocovat cíle po ukončení poskytování této institucionální podpory jako celku, na rozdíl od účelové podpory, kde programy musí být vyhodnocovány. Vyhodnocení efektivnosti vynaložených finančních prostředků po ukončení všech VZ v podmínkách MŠMT je však žádoucí.**

Skupinami kontrolujících NKÚ bylo kontrolováno celkem 29 VZ u deseti vysokých škol. MŠMT na tyto VZ poskytlo v letech 2005–2007 institucionální podporu v celkové výši 2 184 176 tis. Kč (710 469 tis. Kč v roce 2005, 724 413 tis. Kč v roce 2006 a 749 294 tis. Kč v roce 2007). Kontrolou bylo mj. zjištěno:

UK, VUT a VŠB-TUO při změně výše položkového členění uznaných nákladů nedodržely postup dle rozhodnutí MŠMT o poskytnutí institucionální podpory VZ, neboť nepožádaly MŠMT o změnu výše uznaných nákladů. UK, ČVUT a VŠB-TUO ve výkazu uznaných nákladů chybně vykázaly nižší spoluúčast, než byla vedena v účetnictví.

ČVUT při zadání podlimitní veřejné zakázky nepostupovalo v souladu s ustanovením § 38 a § 146 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, neboť k podání nabídky vyzvalo pouze tři zájemce a informace o veřejné zakázce nezveřejnilo v informačním systému veřejných zakázek.

## 2.1 Účelová podpora programů ve vlastní působnosti MŠMT

Kontrole NKÚ byly podrobeny programy ve vlastní působnosti MŠMT související s mezinárodní spoluprací. Jednalo se o tyto programy:

- EUREKA – vícestranná vědecká spolupráce za účelem zvyšování technologického potenciálu členských zemí EUREKA;
- EUPRO – podpora a rozvoj národní informační infrastruktury rámcových programů EU a podpora přípravy a předkládání návrhů české účasti v rámcových programech EU a v programu EURATOM;
- COST – podpora účasti českých pracovníků VaV v evropské mnohostranné spolupráci v oblasti VaV;
- KONTAKT – podpora účasti českých výzkumných a vývojových pracovníků v mnohostranných a dvoustranných aktivitách se státy, s nimiž má ČR sjednanou platnou mezvládní dohodu o vědeckotechnické spolupráci, a v mnohostranných mezvládních aktivitách výzkumu;
- INGO – přístup české vědecké veřejnosti k aktivitám mezinárodních nevládních organizací zabývajících se VaV.

Skutečné čerpání účelové podpory v rámci programů ve vlastní působnosti vykázalo MŠMT v roce 2005 ve výši 385 043 tis. Kč, v roce 2006 ve výši 876 283 tis. Kč a v roce 2007 ve výši 794 212 tis. Kč.

MŠMT doložilo, že provádělo v průběhu let 2005–2007 kontroly plnění cílů projektů, včetně kontroly čerpání a využívání podpor, i kontroly účelnosti uznaných nákladů podle uzavřené smlouvy nebo rozhodnutí o poskytnutí podpory. Plnění dílčích cílů projektů každoročně MŠMT kontrolovalo formou průběžného oponentního řízení. Plnění cílů ukončených projektů MŠMT kontrolovalo formou závěrečného oponentního řízení. Hodnoceny byly mj. dosažení cílů projektu, hospodaření s finančními prostředky, využitelnost výsledků a smlouvy o využití výsledků.

MŠMT doložilo, že důsledně hodnotí průběh řešení i plnění cílů jednotlivých projektů zařazených do programů. **Celkové hodnocení dlouhodobě řešených programů EUREKA, EUPRO, COST, KONTAKT a INGO nebylo provedeno z hlediska dosahování cílů**, neboť žádný z programů zatím nebyl ukončen. MŠMT informovalo, že v době kontroly NKÚ zahájilo z vlastní iniciativy hodnocení průběhu řešení i plnění cílů jednotlivých programů, včetně zhodnocení efektivity použitých prostředků.

## 2.2 Účelová podpora projektů *Národního programu výzkumu (NPV)*

NPV je podle § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 130/2002 Sb. soubor programů schvalovaný vládou, který realizuje podstatnou část *Národní politiky výzkumu a vývoje*, resp. realizuje rozhodující směry výzkumu. Od roku 2006 jsou paralelně řešeny programy NPV II a původní NPV, který je níže označován jako NPV I.

Kromě povinností v koordinaci celého NPV má MŠMT dominantní postavení i jako poskytovatel účelové podpory; v letech 2005–2007 disponovalo 57,6–59,6 % prostředků na NPV. Skutečné čerpání účelové podpory v rámci NPV vykázalo MŠMT v roce 2005 ve výši 1 089 480 tis. Kč, v roce 2006 ve výši 1 628 778 tis. Kč a v roce 2007 ve výši 1 657 709 tis. Kč.

### a) *Národní program výzkumu I* (původně NPV)

NPV I byl schválen vládou usnesením ze dne 28. dubna 2003 č. 417. Program předpokládal jako dobu řešení období 2004–2009. V letech 2005–2007 se NPV I týkal sedmi ministerstev a Akademie věd ČR. Základní cíle NPV I jsou obecného charakteru, jejich vyhodnocení bude obtížné.

NPV I se skládá z tematických a průřezových programů, které se dále člení na podprogramy (díličí programy). Konkrétní cíle nebyly v NPV I stanoveny s tím, že detailní zadání jednotlivých programů vyhlásí příslušný poskytovatel podpory. MŠMT upřesnilo cíle v zadání veřejné soutěže ve VaV.

MŠMT zpracovalo pro vládu zprávu o NPV I, která byla schválena usnesením vlády ze dne 28. června 2006 č. 806. Jedná se o informaci za první dva roky řešení (tj. 2004 a 2005). **Předmětem zprávy nebylo hodnocení dosažených výsledků, plnění cílů apod. MŠMT kromě uvedených zpráv nezpracovalo žádnou informaci o NPV I.**

U podprogramu 1K – *Podpora začínajících pracovníků výzkumu a vývoje* bylo zatím jako u jediného z NPV I v kompetenci MŠMT ukončeno řešení všech projektů. Ke všem projektům tohoto podprogramu bylo zpracováno závěrečné hodnocení. V současné době MŠMT připravuje zpracování hodnocení celého podprogramu podle metodiky Rady pro výzkum a vývoj tak, aby hodnotící zpráva poskytovatele byla předána této radě v říjnu 2008. U dalších programů MŠMT vyhodnotilo projekty, jejichž financování bylo ukončeno.

Podle čl. 25 *Národní politiky výzkumu a vývoje pro období 2004–2008* se hodnocení resortních programů i NPV zakládá na vyhodnocení tematických, průřezových a dílčích programů, shrnujících očekávané, průběžné a dosažené výsledky jednotlivých zařazených projektů. Během řešení a po ukončení všech projektů zařazených do programu mají být poskytovatelem nebo



koordinátorem NPV předkládány vládě hodnotící zprávy včetně odhadu efektivnosti vynaložených finančních prostředků. MŠMT nezpracovalo žádný odhad efektivnosti týkající se NPV I, resp. jej do doby ukončení kontroly vládě nepředložilo, přestože NPV I se řeší a financuje již pátým rokem.

#### b) Národní program výzkumu II

NPV II byl schválen vládou usnesením ze dne 9. března 2005 č. 272. NPV II obsahuje pro každý průřezový i tematický program vymezení konkrétních cílů podpory, předpokládané přínosy a srovnání dané problematiky se současným stavem v České republice i v zahraničí. To vše na období čtyř až šesti let, kdy bude probíhat účelové financování realizace priorit výzkumu v České republice. NPV II je implementačním nástrojem, který realizuje *Národní politiku výzkumu a vývoje na období 2004–2008*. Na rozdíl od NPV I je NPV II určen pouze pro dva resorty – pro MŠMT a Ministerstvo průmyslu a obchodu.

MŠMT má v rámci svých kompetencí koordinovat NPV II a řídit ty části národního programu, u kterých je poskytovatelem. Disponuje prostředky na všechny programy NPV II s výjimkou tematického programu TP1 – *Trvalá prosperita*, kde je poskytovatelem Ministerstvo průmyslu a obchodu. MŠMT doložilo, že všechny povinnosti v kontrolovaném období plnilo.

**MŠMT provedlo v roce 2007 kontrolu plnění cílů**, včetně kontroly čerpání finančních prostředků, u jednotlivých projektů NPV II. Kontrolovány byly všechny projekty z programů, u nichž je poskytovatelem MŠMT.

Podle části 9 NPV II mělo MŠMT po ukončení 2. roku řešení zpracovat zprávu o průběžném plnění stavu řešení tematických a průřezových programů a předložit ji vládě. Tato zpráva pro vládu o NPV II byla schválena usnesením vlády ze dne 23. ledna 2008 č. 68. V závěru zprávy je uvedeno mj.: *Hodnocení výsledků, splnění cílů programů, přínos pro VaV či zvýšení konkurenceschopnosti ČR bude provedeno po ukončení jednotlivých projektů, tedy po roce 2011. To znamená, že MŠMT nepočítá během šestiletého řešení NPV II, ve kterém má být ze státního rozpočtu vynaloženo na tyto programy více než 7 mld. Kč, s průběžným nebo dílčím hodnocením výsledků, přínosů a plnění cílů programů tvořících NPV II. Toto je v rozporu i s článkem 25 Národní politiky výzkumu a vývoje pro období 2004–2008.*

### III. Kontrolní činnost Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v oblasti výzkumu a vývoje

Podle § 13 odst. 1 a 2 zákona č. 130/2002 Sb. MŠMT provádělo ve stanovených termínech kontroly plnění cílů projektů VaV nebo VZ, včetně kontrol čerpání a využívání podpory a účelnosti uznaných nákladů podle uzavřené smlouvy o poskytnutí podpory nebo rozhodnutí o poskytnutí podpory.

Podle § 13 odst. 3 zákona č. 130/2002 Sb. je poskytovatel povinen provádět finanční kontrolu u příjemců podpory (a to podle zvláštních právních předpisů) nejméně u 5 % z celkového počtu projektů a VZ podporovaných poskytovatelem v daném kalendářním roce, vždy však nejméně u jednoho projektu.

V roce 2005 MŠMT provedlo finanční kontrolu u 26 projektů a VZ z celkem 280 podporovaných projektů a VZ, v roce 2006 u 13 projektů a VZ ze 427 podporovaných a v roce 2007 u 12 projektů a VZ z 437. Tyto údaje se netýkají projektů v rámci programů mezinárodní spolupráce. Zákonem stanovený rozsah finančních kontrol projektů a VZ splnilo MŠMT pouze v roce 2005, kdy zkontrolovalo 9,28 % podporovaných aktivit, v dalších letech již nedosáhlo požadovaného procenta kontroly podporovaných aktivit (3,98 a 2,75 %).

MŠMT v rámci programů mezinárodní spolupráce ve VaV podporovalo celkem 492 projektů v roce 2005, v roce 2006 celkem 550 projektů a 628 projektů v roce 2007. V žádném z kontrolovaných let MŠMT nesplnilo stanovený pětiprocentní rozsah kontroly projektů. S narůstajícím počtem projektů nebyl úměrně zvyšován počet finančních kontrol. V roce 2005 bylo finanční kontrole podrobeno 22 projektů, tj. 4,47 % projektů, v roce 2006 rovněž 22 projektů, tj. 4 %, a v roce 2007 pouze 18 projektů, tj. 2,87 %.

V období let 2005–2007 provedlo MŠMT celkem 12 kontrol u vybraných veřejných vysokých škol. Jednalo se o kontroly hospodaření VŠ s prostředky státního rozpočtu, jejichž součástí byly i prostředky určené na podporu VaV, a dále o kontroly přímo zaměřené na VaV.

## IV. Shrnutí

Kontrola prokázala problematické používání institucionální podpory specifického výzkumu na vysokých školách. MŠMT ve svých rozhodnutích neupřesnilo účel a podmínky použití, což si některé z nich vyložily jako téměř volné použití prostředků této podpory. Stanovení cíle a zaměření specifického výzkumu zůstalo na samotných VŠ. Hodnocení efektivnosti, hospodárnosti a splnění účelu institucionální podpory specifického výzkumu nelze provést.

Pro výzkumné záměry řešené od 1. ledna 2005 nevymezilo MŠMT žádné priority ani rámce věcného zaměření navrhovaných VZ. Způsob hodnocení návrhů nebyl v plné míře znám uchazečům předem. Návrhy VZ, které MŠMT rozhodlo podporovat od roku 2005, nebyly jako celek vyhodnoceny z hlediska efektivity výdajů státního rozpočtu. Přestože se jedná o vysoký objem prostředků, neexistuje vyhodnocení, jaký je očekávaný celkový přínos podporovaných VZ.

Po ukončení výzkumných záměrů MŠMT hodnotí pouze výsledky jednotlivých VZ. Obecně závazné právní předpisy neukládají poskytovatelům podpor povinnost vyhodnotit cíle institucionální podpory VZ jako celek, avšak vyhodnocení efektivnosti vynaložených finančních prostředků po ukončení všech VZ je žádoucí.

MŠMT nepředložilo žádný dokument k hodnocení dosahování cílů dlouhodobě řešených programů EUREKA, EUPRO, COST, KONTAKT a INGO, resp. celého okruhu programů mezinárodní spolupráce ve VaV.

MŠMT pro vládu zpracovalo po prvních dvou letech řešení *Národního programu výzkumu I* zprávu, která však neobsahuje hodnocení dosažených výsledků a plnění cílů. Žádný odhad efektivnosti týkající se NPV I dosud MŠMT nezpracovalo, přestože NPV I se řeší a financuje již pátým rokem. MŠMT nepočítá s průběžným nebo dílčím hodnocením výsledků, přínosů a splnění cílů programů tvořících NPV II pro období do konce roku 2011, kdy má být ze státního rozpočtu vynaloženo více než 7 mld. Kč na řešení NPV II.

MŠMT nevede souhrnnou evidenci plnění povinnosti poskytovatele, a to provádění finanční kontroly nejméně u 5 % z celkového počtu projektů a VZ. Z dat získaných z dílčích údajů o kontrolách v kompetenci jednotlivých útvarů vyplývá, že MŠMT tuto povinnost většinou nesplnilo.



08/05

## Finanční prostředky určené na platby realizované v rámci Společné zemědělské politiky – společné organizace trhu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené k platbám v rámci opatření společných organizací trhu byly poskytnuty a použity v souladu se stanovenými podmínkami.

Kontrolováno bylo období let 2006 a 2007, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla prováděna od ledna do srpna 2008 u těchto kontrolovaných osob:

- Ministerstvo zemědělství (dále též „MZe“);
- Státní zemědělský intervenční fond (dále též „SZIF“);
- 32 vybraných příjemců finančních prostředků (dále jen „příjemci“):
  - Agrochem a.s. Lanškroun, Lanškroun, Dvořákova 87/III;
  - AGROPODNIK, akciová společnost, Jihlava, Polná, Dobronín 315;
  - Blatenská ryba, spol. s r.o., Blatná, Na Příkopech 747, okres Strakonice;
  - BOHEMIA SEKT, a.s., Starý Plzenec, Smetanova 220;
  - BorsodChem MCHZ, s.r.o., Ostrava – Mariánské Hory, Chemická 1/2039;
  - CZ FRUIT, odbytové družstvo, Praha 6, Pláničkova 443/7;
  - Český svaz včelařů, o.s., Praha 1, Křemencova 8;
  - EB Fruit, odbytové družstvo ovocnářů, Holovousy 1, Hořice, okres Jičín;
  - EKOMILK s.r.o., Frýdek-Místek, Příborská 818;
  - IVAX Pharmaceuticals s.r.o., Opava – Komárov, Ostravská 29, č. p. 305;
  - J A R I M E X s.r.o., Hněvčevy čp. 26, okres Hradec Králové;
  - LYCKEBY AMYLEX, a.s., Horažďovice, Strakonická 946, okres Klatovy;
  - MADETA a.s., České Budějovice, Rudolfovska 246/83;
  - MACH DRŮBEŽ a.s., Litomyšl, Partyzánská 322;
  - Mlékárna Hlinsko, s.r.o., Hlinsko v Čechách, Kouty 53, okres Chrudim;
  - Mlékárna Kunín a.s., Kunín 291, okres Nový Jičín;
  - Naturamyl, a.s., Havlíčkův Brod, Hamry 1596, okres Havlíčkův Brod;
  - Odbytové družstvo LITAZEL, Bohušovice nad Ohří, Masarykova 190, okres Litoměřice;
  - Odbytové družstvo Polabí, Přerov nad Labem 415, okres Nymburk;
  - OLMA, a.s., Olomouc, Pavelkova 18;
  - OMGD, s.r.o., Praha 5 – Smíchov, Křížová 1018/6;
  - Primagra, a.s., Milín, Nádražní 310, okres Příbram;
  - R P N spol. s r.o., Chrudim, areál AGROP a.s., Píšťovy 825;
  - RÉVA RAKVICE s.r.o., Rakvice, Dolní 32, okres Břeclav;
  - Škrobárny Pelhřimov, a.s., Pelhřimov, Křemešnická 818;
  - VINIUM a.s., Velké Pavlovice, Hlavní 666, okres Břeclav;
  - Vinné sklepy Lechovice, spol. s r.o., Lechovice, č. p. 60, okres Znojmo;





Vinné sklepy Valtice, a.s., Valtice, Vinařská č. 407, okres Břeclav;  
VUAB Pharma a.s., Roztoky, Vltavská 53, okres Praha-západ;  
Východočeská zelenina – družstvo producentů zeleniny, Synkov-Slemeno, Synkov 86,  
okres Rychnov nad Kněžnou;  
XAVERgen, a.s., Říčany u Prahy, Žižkova 286/12;  
Zelenka s.r.o., Žabčice 91, okres Brno-venkov.

Námítky proti kontrolním protokolům podaly MZe a SZIF. Námítky byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, podané SZIF, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ. MZe odvolání proti rozhodnutí o námítkách nepodalo.

**Kolegium NKÚ** na svém XVI. zasedání, konaném dne 12. listopadu 2008,

**schválilo** usnesením č. 8/XVI/2008

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

Společná zemědělská politika (dále jen „SZP“) je nejstarší politikou Evropské unie (dále jen „EU“). Její základní cíle byly deklarovány již ve *Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství* z roku 1957; patřilo mezi ně např. zajištění odpovídající životní úrovně zemědělské komunity, plynulé zásobování zemědělskými produkty či zvýšení produktivity zemědělství.

V roce 1962 byl založen Evropský zemědělský orientační a záruční fond (dále jen „EZOZF“), který se stal nástrojem financování SZP a fungoval takto až do konce roku 2006. EZOZF se skládal z části záruční a části orientační. Sekce záruční (asi 90 % finančních prostředků EZOZF) sloužila k úhradě intervenčních opatření, vývozních subvencí a od roku 1993 i k výplatě opatření společných organizací trhu.

Pro nové programovací období 2007–2013 je změněn způsob financování SZP. Namísto EZOZF je podpora poskytována prostřednictvím dvou nově zřízených fondů – *Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF)* a *Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova* (dále jen „EZFRV“).

Nejstarším nástrojem SZP je tzv. společná organizace trhu (dále jen „SOT“). Prostřednictvím různorodých nástrojů usiluje zejména o stabilizaci trhů se zemědělskými produkty a zabezpečení příjmů zemědělcům. SOT tvoří velmi složitý systém opatření, skládající se z intervenčních nákupů, skladování a prodeje, z dovozních přírážek a vývozních subvencí, ze systémů kvót a dotací, odvodů, výrobních náhrad a dalších plateb.

Kontrolní akce NKÚ se zaměřila na prověření poskytování a použití finančních podpor realizovaných v rámci SOT. Na základě výsledků přípravy byly ke kontrole vybrány podpory uvedené v tabulce č. 1 (viz část I.2 tohoto kontrolního závěru), a to zejména s ohledem na významnost finančního objemu či způsob a rizikovost administrace.

### 1. Právní rámec

Na národní úrovni tvoří legislativní rámec SOT zejména zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, který stanoví podmínky pro provádění SZP a zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, který upravuje podmínky poskytování dotací, vrácení dotací, práva a po-



vinnosti při poskytování informací apod. Při poskytování dotací konečným příjemcům postupuje SZIF podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Dále je každá finanční podpora upravena zvláštními předpisy, a to zpravidla speciálním nařízením Rady (ES), prováděcím nařízením Komise (ES) a nařízením vlády ČR.

## 2. Finanční rámec

**Tabulka č. 1 – Přehled o výdajích SZIF na finanční podpory SOT v letech 2006 a 2007 u podpor vybraných ke kontrole NKÚ (kontrolovatelný objem v tis. Kč)**

Společná organizace trhu	Výdaje za rok 2006			Výdaje za rok 2007			Výdaje celkem (2006 a 2007)		
	ČR	EU	Celkem	ČR	EU	Celkem	ČR	EU	Celkem
Podpora spotřeby školního mléka	32 929	16 395	49 324	42 482	14 934	57 416	75 411	31 329	106 740
Zlepšování výroby včelařských produktů	12 118	12 118	24 236	16 961	16 961	33 922	29 079	29 079	58 158
Podpora pro předběžně uznané skupiny producentů ovoce a zeleniny	1 019	3 786	4 805	1 633	4 173	5 806	2 652	7 959	10 611
Podpora pro organizace producentů ovoce a zeleniny	0	16 923	16 923	0	15 571	15 571	0	32 494	32 494
Podpory na užití rektifikovaného moštového koncentrátu	0	10 786	10 786	0	4 223	4 223	0	15 009	15 009
Národní doplňková platba pěstitelům brambor	107 459	0	107 459	54 986	0	54 986	162 445	0	162 445
Prémie pro výrobce bramborového škrobu	0	22 438	22 438	0	15 736	15 736	0	38 174	38 174
Náhrady na cukr používaný v chemickém průmyslu	0	41 005	41 005	0	4 981	4 981	0	45 986	45 986
Podpora výroby methylesteru řepkového oleje	51 394	0	51 394	23 217	0	23 217	74 611	0	74 611
Podpora na odstranění následků ptačí chřipky	19 844	19 844	39 688	834	834	1 668	20 678	20 678	41 356
<b>Finanční podpory celkem</b>	<b>224 763</b>	<b>143 295</b>	<b>368 058</b>	<b>140 113</b>	<b>77 413</b>	<b>217 526</b>	<b>364 876</b>	<b>220 708</b>	<b>585 584</b>

Zdroj: materiály NKÚ zpracované na základě podkladů SZIF.



### 3. Institucionální rámec

Implementaci SZP v ČR zajišťují Ministerstvo financí (dále jen „MF“), MZe a SZIF.

MF bylo usnesením vlády ze dne 9. července 2003 č. 689 pověřeno výkonem funkce kompetentního orgánu ve smyslu nařízení Komise (ES) č. 1663/95, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (EHS) č. 729/70 týkající se postupu schválení účetní závěrky záruční sekce EZOZF. V souladu s tímto nařízením je úkolem kompetentního orgánu zejména vydávat a odnímat platební agentuře akreditaci k provádění opatření SZP financovaných ze záruční sekce EZOZF. Dále MF určuje certifikační orgán a má koordinovat výkon finanční kontroly a výkon operací financovaných záručními sekci EZOZF pro oblast SOT. Činnost MF byla provedena v rámci kontrolní akce NKÚ č. 07/11 – *Finanční prostředky určené na realizaci Společné zemědělské politiky – přímé platby*<sup>1</sup> a vzhledem k charakteru zjištění nebylo účelné provádět u tohoto orgánu následnou kontrolu.

MZe v rámci opatření SOT provádí na základě *Pokynů k řízení finančních toků prostředků na financování opatření Společné zemědělské politiky Evropské unie ze záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu* (dále jen „Pokyny“) zejména tyto činnosti: rozpočtuje prostředky státního rozpočtu na předfinancování a spolufinancování výdajů SZP ze záruční sekce EZOZF a od roku 2007 z EZFRV, poskytuje dotace ze státního rozpočtu na účty SZIF na základě předložených žádostí a přijímá prostředky zaslané z EU na základě předfinancovaných výdajů na příjmový účet kapitoly 329 – *Ministerstvo zemědělství*. MZe je dále odpovědné zejména za vypracovávání a předkládání návrhů nařízení vlády a za informační, publikační a kontrolní činnost.

SZIF plní v ČR funkci platební agentury<sup>2</sup> pro provádění všech opatření SZP. Vykonává implementační a platební funkce mj. i pro SOT.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Ministerstvo zemědělství

U MZe byla kontrole podrobena především řídicí a metodická činnost, účetnictví, rozpočtování prostředků státního rozpočtu na předfinancování a spolufinancování výdajů SZP, příjem a poskytování finančních prostředků, finanční vypořádání, vkládání údajů do centrální evidence dotací (dále jen „CEDR“), výkon kontrolní činnosti a hlášení nesrovnalostí na úseku SOT. Kontrolou byly zjištěny tyto nedostatky a další významné skutečnosti:

- Podklady, které MZe předložilo pro vyhodnocení *Státního programu na podporu energie a využití obnovitelných zdrojů energie* za roky 2006 a 2007, obsahovaly v kapitole *Podpora na nepotravinářské využití semene řepky olejné ve směsném palivu* vyčíslení celkové finanční podpory, úspory energie a snížení emisí skleníkových plynů. Žádné další vyhodnoce-

<sup>1</sup> Kontrolní závěr byl zveřejněn v části 1/2008 Věstníku NKÚ.

<sup>2</sup> Platební agentura provádí:

- potvrzování (schvalování) plateb – účelem této funkce je stanovovat částky, které mají být v souladu s právními předpisy Evropských společenství vyplaceny žadatelům;
- provádění plateb – účelem této funkce je vydávat příkazy bance platební agentury nebo případně státní pokladně k výplatě schválených částek;
- účtování plateb – účelem této funkce je zaznamenávat platby do účetních knih platební agentury, obvykle v podobě elektronického zpracování dat, a vypracovávat pravidelné přehledy výdajů, včetně měsíčních a ročních prohlášení předávaných Komisi.

ní (např. vyhodnocení dopadů v oblasti zemědělské prvovýroby a v oblastech navazujících, zejména pak vyhodnocení dopadů na vývoj cen zemědělské produkce) však v podkladech uvedeno nebylo.

- V průběhu kontrolovaného období MZe vydalo dvě tzv. „změnová rozhodnutí“, kterými se mění nebo doplňují již vydaná rozhodnutí o poskytnutí dotace, přestože zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), takový postup neumožňuje. Jelikož se na rozhodnutí vydávaná podle ustanovení § 14 zákona č. 218/2000 Sb. nevztahují obecné předpisy o správním řízení, není režim nápravy vadných rozhodnutí právními předpisy ČR upraven.
- MZe ve dvou případech chybně vykázalo prostředky rezervního fondu podle jejich původu, čímž porušilo ustanovení § 48 zákona č. 218/2000 Sb. Celkově MZe v letech 2006 a 2007 vykázalo na rezervním fondu prostředky poskytnuté ČR z rozpočtu EU o 24 436 034 Kč vyšší a naopak prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu o stejnou částku nižší, než byl skutečný stav.
- MZe jako poskytovatel dotace SZIF nezaznamenávalo v letech 2006 a 2007 do CEDR údaje o dotacích a o jejich příjemcích. Nesplnilo tak povinnost stanovenou v § 14 odst. 11 (s účinností do 13. dubna 2006 byl text označen jako odst. 10) zákona č. 218/2000 Sb.
- V článku 11 odst. 3 Pokynů se uvádí: *Kurzové rozdíly u prostředků, které jsou příjmem kapitoly MZe z EU, nese státní rozpočet – kapitola MZe.*<sup>3</sup> Čl. 11 odst. 4 těchto Pokynů stanoví: *Kurzové rozdíly jsou MZe vypořádávány ročně.* MZe neprovedlo za roky 2006 a 2007 vypořádání kurzových rozdílů, které podle účetní evidence MZe činily za rok 2006 celkem 16 226 000 Kč a za rok 2007 celkem 1 913 000 Kč.

## 2. Státní zemědělský intervenční fond

### 2.1 Výkon funkce platební agentury

U SZIF byl kontrole podroben výkon funkce platební agentury pro SZP ve vztahu k vybraným opatřením SOT; kontrolováno bylo zejména naplnění podmínek pro delegování činností dle nařízení komise, dále zajištění, příjem a poskytování finančních prostředků, žádosti o dotaci ze státního rozpočtu předkládané Ministerstvu zemědělství, účtování o poskytnutých podporách, vkládání údajů do CEDR, skutečně vyplacené finanční prostředky (a to na vzorku jednotlivých druhů podpor a dotací), hlášení nesrovnalostí dle právních předpisů EU a ČR a vydávání rozhodnutí o vrácení dotace. Kontrolou byly zjištěny tyto nedostatky a další významné skutečnosti:

- SZIF neprovedl finanční vypořádání vztahů se státním rozpočtem za jednotlivé roky kontrolovaného období (2006 a 2007); řídil se přitom písemným sdělením MF, které bylo ovšem v rozporu s § 75 zákona č. 218/2000 Sb. a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 551/2004 Sb. (kterou se stanoví zásady a termíny vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem), jež tuto povinnost SZIF ukládaly.
- Žádosti SZIF o poskytnutí dotací z prostředků EU z rozpočtu MZe na SOT neobsahovaly identifikaci jednotlivých opatření SOT, což není v souladu s *Postupem pro poskytování dotací Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu Ministerstvem zemědělství ČR k zabezpečení poskytování finanční pomoci prostředků plynoucích ze záruční sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu a finančních prostředků na spolufinancování*

<sup>3</sup> Kurzové rozdíly vznikají jako rozdíl mezi výší vyplacených finančních prostředků konečným příjemcům v Kč v rámci předfinancování a výší obdržených finančních prostředků z rozpočtu EU v EUR přepočtených na Kč v aktuálním kurzu.

*Společné zemědělské politiky konečným uživatelům pomoci, kterýžto materiál schválil ministr zemědělství dne 15. června 2004.*

- I když v některých případech nedodržovali žadatelé různé lhůty stanovené platnými právními předpisy, SZIF pokračoval v administraci, aniž by je upozornil na nedostatky a vyzval je k nápravě.

## 2.2 Administrace vybraných opatření

Na vybraném vzorku příjemců byla u SZIF provedena kontrola úplnosti, správnosti, přijatelnosti plateb a jejich souladu s právními předpisy týkajícími se SOT; posuzování a hodnocení žádostí, zda splňují kritéria pro schválení/přiznání podpory; dále se kontrola zaměřila na proces správního řízení o poskytnutí podpory, obsahové i formální náležitosti rozhodnutí vydávaných SZIF; provádění kontrol u příjemce a provázanost výsledků „kontroly na místě“ s další administrací žádostí o podporu.

Podkladem pro výběr příjemců byla data o vyplacených finančních prostředcích na SOT za kontrolované období převzatá od SZIF. Při výběru byl vzat v úvahu zejména objem poskytnuté dotace danému příjemci, popř. rizikovitost administrace v daném typu podpory. Výsledek výběru ve finančním vyjádření uvádí tabulka č. 2.

**Tabulka č. 2 – Objem prostředků vyplacených v letech 2006–2007 příjemcům vybraným ke kontrole NKÚ a jeho podíl na kontrolovatelném objemu**

Vybraná opatření	Kontrolovatelný objem v tis. Kč	Kontrolovaný objem v tis. Kč	Podíl v %
Podpora spotřeby školního mléka	106 740	71 092	66,60
Zlepšování výroby včelařských produktů	58 158	58 012	99,75
Podpora pro předběžně uznané skupiny producentů ovoce a zeleniny	10 611	7 878	74,24
Podpora pro organizace producentů ovoce a zeleniny	32 494	30 754	94,65
Podpora na užití rektifikovaného moštového koncentrátu	15 009	15 009	100,00
Národní doplňková platba pěstitelům brambor	162 445	156 835	96,55
Premie pro výrobce bramborového škrobu	38 174	36 648	96,00
Náhrady na cukr používaný v chemickém průmyslu	45 986	42 825	93,13
Podpory výroby methylesteru řepkového oleje	74 611	55 648	74,58
Podpora na odstranění následků ptačí chřipky	41 356	19 858	48,02
<b>Celkem vybrané finanční podpory</b>	<b>585 584</b>	<b>494 559</b>	<b>84,45</b>

Zdroj: materiály zpracované na základě podkladů SZIF.

### 2.2.1 Podpora spotřeby školního mléka

Účelem této podpory bylo zvýšení spotřeby mléka u žáků, kteří plnili povinnou školní docházku ve školách nacházejících se na území ČR a zapsaných ve školském rejstříku. Pravidla poskytování podpory byla v kontrolovaném období upravena nařízením Komise (ES)<sup>4</sup> a nařízením vlády<sup>5</sup>. Kontrolou nebyly zjištěny nedostatky ze strany SZIF.

<sup>4</sup> Nařízení Komise (ES) č. 2707/2000 o stanovení prováděcích pravidel k nařízení Rady (ES) č. 1255/1999, pokud jde o podporu Společenství na dodávky mléka a některých mléčných výrobků žákům ve školách.

<sup>5</sup> Nařízení vlády č. 205/2004 Sb., kterým se v rámci společné organizace trhu s mlékem a mléčnými výrobky stanoví bližší podmínky poskytování podpory a národní podpory spotřeby mléka a mléčných výrobků žáky, kteří plní povinnou školní docházku ve školách zařazených do sítě škol.

Program *Podpora spotřeby školního mléka* patřil již od roku 1999 k národním prioritám a jeho prostřednictvím byla podporována konzumace mléka a mléčných výrobků u dětí na tuzemských základních školách za účelem snížení deficitu vápníku u dětské populace a zlepšení stravovacích návyků v budoucnosti. Usnesením vlády ČR ze dne 20. srpna 2008 č. 1000 byla schválena novela nařízení vlády č. 205/2004 Sb., jíž je národní podpora (což představuje cca 70 % z celkové výše podpory v rámci spolufinancování) ukončena.

## 2.2.2 Podpora zlepšování výroby včelařských produktů

Podpora je poskytována chovatelům včel prostřednictvím Českého svazu včelařů (dále jen „ČSV“)<sup>6</sup>, a to na opatření technické pomoci, dále na boj proti varroáze, na racionalizaci kočování včelstev, úhradu nákladů na rozbory medu a obnovu včelstev. Pravidla poskytování podpory byla v kontrolovaném období upravena nařízením Rady (ES)<sup>7</sup>, nařízením Komise (ES)<sup>8</sup> a nařízením vlády<sup>9</sup>.

Kontrolou bylo zjištěno, že: SZIF v roce 2007 nerozhodl u dvou opatření usnesením o povolení změny obsahu podání (jednalo se o doplnění žádostí ČSV po termínu stanoveném v § 3 odst. 2 nařízení vlády č. 197/2005 Sb.). SZIF tak nedodržel ustanovení § 41 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb.

## 2.2.3 Podpora pro předběžně uznané skupiny producentů ovoce a zeleniny

O tuto podporu mohou žádat skupiny producentů ovoce a zeleniny usilující o získání registrace jako organizace producentů, avšak nesplňující ještě všechna kritéria stanovená pro tyto organizace. V uvedené formě může skupina fungovat a pobírat podporu po dobu maximálně pěti let. Pravidla poskytování podpory byla v kontrolovaném období upravena nařízením Rady (ES)<sup>10</sup>, dvěma nařízeními Komise (ES)<sup>11</sup> a nařízením vlády<sup>12</sup>. Kontrolou byly zjištěny tyto nedostatky a další významné skutečnosti:

- Jednoho příjemce podpory (odbytové družstvo) tvoří sedm členů – dvě fyzické osoby a pět právnických osob. Jedna z uvedených fyzických osob vystupuje zároveň ve všech právnických osobách jako jednatel (u společností s ručením omezeným) nebo člen představenstva (u akciových společností). Existuje riziko, že takovýto postup může být Komisí posouzen jako účelové získávání výhody v rozporu s cíli práva Společenství dle čl. 4 odst. 3 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.
- V jednom případě SZIF při výpočtu podpory použil chybné referenční období a vyplatil příjemci o 329 780 Kč méně, než na jakou částku podpory měl nárok.

<sup>6</sup> Občanské sdružení ČSV je vedeno v registru občanských sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, a je podle § 3 nařízení vlády č. 197/2005 Sb. žadatelem o dotaci. Tuto žádost podává na níže uvedená opatření SZIF, a to na jím vydaném formuláři, do 30. června kalendářního roku, ve kterém o dotaci žádá. Příjemci dotací jsou chovatelé včel; ČSV poskytování těchto dotací konečným příjemcům zprostředkovává.

<sup>7</sup> Nařízení Rady (ES) č. 797/2004 o opatřeních ke zlepšení obecných podmínek pro produkci včelařských produktů a jejich uvádění na trh.

<sup>8</sup> Nařízení Komise (ES) č. 917/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 797/2004 o opatřeních v oblasti včelařství.

<sup>9</sup> Nařízení vlády č. 197/2005 Sb., o stanovení podmínek poskytnutí dotace na provádění opatření ke zlepšení obecných podmínek pro produkci včelařských produktů a jejich uvádění na trh, ve znění nařízení vlády č. 285/2007 Sb.

<sup>10</sup> Nařízení Rady (ES) č. 2200/96 o společné organizaci trhu s ovocem a zeleninou.

<sup>11</sup> Nařízení Komise (ES) č. 1432/2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro uplatňování nařízení Rady (ES) č. 2200/96, pokud jde o podmínky pro registraci organizací producentů a předběžného uznání seskupení producentů. Nařízení Komise (ES) č. 1943/2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 2200/96, pokud jde o podporu předběžně uznaným seskupením producentů.

<sup>12</sup> Nařízení vlády č. 247/2004 Sb., o provádění některých opatření společných organizací trhů s ovocem a zeleninou a s výrobky zpracovanými z ovoce a zeleniny.



- Vydávaná rozhodnutí o poskytnutí podpory nebyla dostatečně transparentní, neboť neobsahovala způsob výpočtu výše podpory. Příjemce podpory tak prakticky nemohl ověřit její správnost.

#### 2.2.4 Podpora pro organizace producentů ovoce a zeleniny

Organizace producentů je základním prvkem celé společné organizace trhu s ovocem a zeleninou a hlavním nástrojem pro získávání podpory. Jedná se o právnickou osobu zformovanou na základě iniciativy těchto producentů. Pravidla poskytování podpory byla v kontrolovaném období upravena nařízením Rady (ES)<sup>10</sup>, dvěma nařízeními Komise (ES)<sup>13</sup> a nařízením vlády<sup>12</sup>. Kontrolou nebyly zjištěny nedostatky. NKÚ však doporučuje, aby SZIF prováděl pravidelné „kontroly na místě“ nejen u organizací producentů, ale i u jejich jednotlivých členů, a to především z důvodu ověření výše obchodovatelné produkce.

#### 2.2.5 Podpora na užití rektifikovaného moštového koncentrátu

Pravidla pro poskytování podpory na užití rektifikovaného moštového koncentrátu ke zvýšení obsahu alkoholu ve vinařských produktech jsou stanovena nařízením Rady (ES)<sup>14</sup>, nařízením Komise (ES)<sup>15</sup> a nařízením vlády<sup>16</sup>. Kontrolou byl zjištěn jeden drobný nedostatek při podání žádosti.

#### 2.2.6 Národní doplňková platba pěstitelům brambor

Národní doplňkové platby pěstitelům brambor byly v hospodářských letech 2005/2006, 2006/2007 a 2007/2008 vypláceny SZIF podle nařízení vlády<sup>17</sup>. Jedná se o platbu, kterou SZIF poskytuje pěstitelům brambor prostřednictvím výrobce škrobu. Výše platby závisí na dodaném množství brambor a obsahu škrobu, který musí být nejméně 13 %. Sazby plateb pro ČR jsou pro každý hospodářský rok vypočítávány na základě rozhodnutí Komise ES. Kontrolou byly zjištěny pouze drobné formální nedostatky.

#### 2.2.7 Prémie pro výrobce bramborového škrobu

Prémie pro výrobce bramborového škrobu (dále jen „prémie“) se vyplácí na základě doloženého množství dodaných brambor v rámci pěstitelských smluv v daném zpracovatelském období a na základě množství vyrobeného bramborového škrobu, které odpovídá subkvótě přidělené SZIF výrobcí škrobu. Pravidla pro poskytování prémie jsou stanovena nařízením Rady (ES)<sup>18</sup>, nařízeními Komise (ES)<sup>19</sup> a nařízením vlády<sup>17</sup>. Byly zjištěny jen drobné formální nedostatky.

<sup>13</sup> Nařízení Komise (ES) č. 1433/2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 2200/96, pokud jde o provozní fondy, operační programy a finanční podporu, a nařízení Komise (ES) č. 1432/2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 2200/96, pokud jde o podmínky uznání organizací producentů a předběžného uznání seskupení producentů.

<sup>14</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1493/1999 o společné organizaci trhu s vínem.

<sup>15</sup> Nařízení Komise (ES) č. 1623/2000, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 1493/1999 o společné organizaci trhu s vínem, jež se týkají mechanismů trhu.

<sup>16</sup> Nařízení vlády č. 245/2004 Sb., o stanovení bližších podmínek při provádění opatření společné organizace trhů s vínem.

<sup>17</sup> Nařízení vlády č. 115/2004 Sb., kterým se stanoví některé postupy při provádění opatření společné organizace trhů se škrobem.

<sup>18</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1868/94, kterým se stanoví režim kvót pro výrobu bramborového škrobu.

<sup>19</sup> Nařízení Komise (ES) č. 2236/2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1868/94, kterým se stanoví systém kvót pro výrobu bramborového škrobu.

Nařízení Komise (ES) č. 2235/2003, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k nařízením Rady (ES) č. 1782/2003 a (ES) č. 1868/94, pokud jde o bramborový škrob.



### 2.2.8 Náhrady na cukr používaný v chemickém průmyslu

Účelem náhrady byla podpora nepotravinářského využití cukru určená pro jeho zpracovatele v oblasti chemického a farmaceutického průmyslu. Od 1. července 2006 probíhá v rámci SOT cukerní reforma a EU přestala od uvedeného data vyplácet tuto podporu. Po 1. červenci 2006 tak zpracovatelé pouze dokončovali zpracování již nahlášených množství cukru/izoglukózy a invertního sirupu. Náhrada byla poskytována podle nařízení Rady (ES)<sup>20</sup>, nařízení Komise (ES)<sup>21</sup> a dvou nařízeních vlády<sup>22</sup>. Kontrolou byly zjištěny tyto nedostatky a další významné skutečnosti:

- SZIF u dvou žadatelů o podporu přijal a dále administroval faxová podání žádostí, aniž žadatele vyzval k odstranění nedostatku žádosti podle § 19 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, případně § 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb.
- V jednom případě neprobíhala administrace žádosti řádně v souladu se správním řádem. V jednom spisu totiž bylo více žádostí a osvědčení o výrobní náhradě, aniž by bylo řádně označeno, které z nich jsou platné.

### 2.2.9 Podpora výroby methylesteru řepkového oleje

Dle nařízení vlády<sup>23</sup> poskytoval SZIF dotaci na nepotravinářské užití semene řepky olejné pro výrobu methylesteru řepkového oleje (dále jen „MEŘO“) zpracovaného na směsné palivo s obsahem min. 31 % objemových jednotek MEŘO pro zpracovatelské období od 1. ledna 2006 do 31. prosince 2006. Podpora byla poskytována na základě žadatelem prokázané výroby nebo prodeje MEŘO zpracovaného odběratelem na směsné palivo a na základě doložení zaplacení spotřební daně z minerálních olejů. Kontrolou bylo zjištěno, že při administraci této podpory vystavil SZIF nejdříve rozhodnutí o poskytnutí podpory, na základě kterého stanovil žadatelům maximální množství MEŘO, na které žadatelé obdrží podporu. Toto rozhodnutí neobsahovalo konkrétní výši dotace. Poté, po splnění podmínek pro poskytnutí podpor, už SZIF nerozhodoval ve správním řízení a výši podpory sděloval příjemcům dopisem. Tento systém, vycházející z nařízení vlády č. 148/2005 Sb., neumožňoval příjemcům použít opravné prostředky dle správního řádu v případě nesouhlasu s výší přidělené dotace.

### 2.2.10 Podpora na odstranění následků ptačí chřipky

Jedná se o podporu výroby omezené v sektoru drůbeže v důsledku vzniklé kritické situace, kterou způsobila snížená poptávka spotřebitelů po drůbežím mase a vejcích a následný pokles cen v období výskytu ptačí chřipky na území EU včetně ČR. Pravidla poskytování podpory byla v kontrolovaném období upravena nařízením Komise (ES)<sup>24</sup> a nařízením vlády<sup>25</sup>. Kontrolou bylo zjištěno, že SZIF u této podpory prováděl pouze formální kontroly žádostí; „kontroly na místě“ neprováděl ani před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace, ani po jeho vydání, přestože si povinnost provádět tyto kontroly sám v pravidlech stanovil.

<sup>20</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1260/2001 o společné organizaci trhů v odvětví cukru.

<sup>21</sup> Nařízení Komise (ES) č. 1265/2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/2001, pokud jde o poskytování výrobní produkční náhrady pro některé výrobky z odvětví cukru používané v chemickém průmyslu.

<sup>22</sup> Nařízení vlády č. 364/2004 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru, a nařízení vlády č. 337/2006 Sb., o stanovení některých podmínek provádění opatření společné organizace trhů v odvětví cukru.

<sup>23</sup> Nařízení vlády č. 148/2005 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotace na nepotravinářské užití semene řepky olejné pro výrobu methylesteru řepkového oleje.

<sup>24</sup> Nařízení Komise (ES) č. 1010/2006 o některých výjimečných opatřeních na podporu trhu s vejci a drůbeží v některých členských státech.

<sup>25</sup> Nařízení vlády č. 450/2006 Sb., o stanovení některých podmínek provádění některých výjimečných opatření na podporu trhu s vejci a drůbeží.



### 3. Příjemci

U vybraných příjemců (způsob výběru viz část II.2.2 tohoto kontrolního závěru) bylo ověřováno, zda souhlasí údaje v žádostech o podpory s údaji uvedenými v účetnictví a dalších dokladech příjemce, zda žadatel splnil podmínky pro poskytnutí podpor stanovené v platných právních předpisech a zda částky uvedené na rozhodnutích o poskytnutí podpor odpovídají výši podpor proplacených žadatelům.

Kontrolou u příjemců bylo zjištěno, že dva příjemci podpory z programu *Podpora spotřeby školního mléka* tuto podporu nepovažovali za dotaci k ceně a nezahrnuli ji do základu daně z přidané hodnoty, jak stanoví § 36 odst. 3 písm. d) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Zkrátily tak v účetním období roku 2006 a 2007 odvod daně z přidané hodnoty o částku v celkové výši 1 278 992,50 Kč.

V návaznosti na toto zjištění NKÚ doporučuje, aby SZIF informoval žadatele, že podpora poskytnutá v rámci programu *Podpora spotřeby školního mléka* je dotací k ceně dle zákona č. 235/2004 Sb., a aby tuto informaci uvedl např. v příručce pro žadatele, případně přímo v rozhodnutí o poskytnutí podpory.

## III. Vyhodnocení

V kontrolovaném období let 2006 a 2007 bylo na platby realizované v rámci Společné zemědělské politiky – společné organizace trhu u podpor vybraných ke kontrole NKÚ poskytnuto více než 585 mil. Kč. NKÚ provedl kontrolu více než 84 % těchto výdajů.

Poskytování těchto plateb je v zásadě funkční a naplňuje požadavky stanovené právními předpisy Evropských společenství a ČR. Neprobíhalo však zcela bez chyb. Za významnější zjištění je nutno považovat následující skutečnosti:

- u SZIF byly zjištěny některé chyby v aplikaci správního řádu;
- přestože řada lhůt nebyla příjemci dodržována, SZIF pokračoval v administraci žádostí, aniž by je na nedostatky upozornil a vyzval je k nápravě;
- u dvou příjemců bylo zjištěno krácení daně z přidané hodnoty v celkové výši téměř 1,3 mil. Kč;
- SZIF neprováděl v některých případech „kontrolu na místě“, přestože si to sám v pravidlech stanovil.

Nelze opomenout skutečnost, že v rámci této kontrolní akce byly opakovaně zjištěny nedostatky, které byly již konstatovány v kontrolních závěrech z kontrolních akcí NKÚ č. 06/26 – *Finanční prostředky určené na realizaci Společné zemědělské politiky* (kontrolní závěr zveřejněn v částce 3/2007 Věstníku NKÚ) a č. 07/11 – *Finanční prostředky určené na realizaci Společné zemědělské politiky – přímé platby* (kontrolní závěr zveřejněn v částce 1/2008 Věstníku NKÚ). Jedná se zejména o tyto nedostatky:

- SZIF neprováděl finanční vypořádání dotací na SZP; neprovedl ho ani v případě SOT za léta 2006 a 2007; svůj postup opětovně zdůvodnil písemným sdělením MF, které je v rozporu s rozpočtovými pravidly;
- MZe neprovádělo roční vypořádávání vzniklých kurzových rozdílů v rámci SPZ, ani v souvislosti s financováním SOT;
- MZe v rámci SZP nevkládalo údaje do CEDR; ani v případě SOT nevložitelo data o poskytnutých dotacích do CEDR;
- nevyřešena zůstává úprava rozpočtových pravidel, pokud jde o uplatnění správního řádu při rozhodování o poskytování dotací.



NKÚ dále doporučuje, aby SZIF:

- v případě podpory v rámci programu *Podpora spotřeby školního mléka* informoval žadatele, že tato podpora je dotací k ceně dle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty;
- v případě podpory pro předběžně uznané skupiny producentů ovoce a zeleniny uváděl u vydávaných rozhodnutí o poskytnutí podpory způsob výpočtu výše podpory, aby si příjemci mohli ověřit její správnost;
- v případě podpory pro organizace producentů ovoce a zeleniny prováděl pravidelné „kontroly na místě“, a to nejen u zmíněných organizací, ale také u jejich jednotlivých členů.



08/07

## Prostředky státního rozpočtu vynaložené na podporu technologických center a center strategických služeb

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/07. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s prostředky státního rozpočtu vynaloženými na podporu technologických center a center strategických služeb a současně prověřit splnění podmínek k poskytnutí dotací.

Kontrola byla provedena v době od února do července 2008. Kontrolovaným obdobím byly roky 2004 až 2007, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

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

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“)

a vybraní příjemci podpory:

ASUS Czech s.r.o., Ostrava, Hrabová, Na Rovince 862;

Continental Automotive Systems Czech Republic s.r.o., Frenštát pod Radhoštěm, Kopanská 1713;

D.S.K. spol. s r.o., Rtyně nad Bílinou čp. 75;

Edwards Services, s.r.o., Lutín, Jana Sigmunda 300;

Infosys BPO s.r.o., Brno, Holandská 9;

JOB AIR – CENTRAL EUROPE AIRCRAFT MAINTENANCE a.s., Mošnov 314/52;

Johnson Controls Autobaterie spol. s r.o., Česká Lípa, Dubická 958;

SAP Business Services Centre Europe s.r.o., Praha 5, Nové Butovice, Radlická 714/113a;

Schneider Logistics Europe s.r.o., Olomouc, Kosmonautů 989/8.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MPSV, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podáno nebylo.

**Kolegium NKÚ** na svém XVI. zasedání, konaném dne 12. listopadu 2008,

**schválilo** usnesením č. 9/XVI/2008

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

V roce 2000 vláda na podkladě zprávy MPO o vyhodnocení účinnosti investičních pobídek, poskytovaných investorům v sektoru zpracovatelského průmyslu, uložila ministru průmyslu a obchodu ve spolupráci s ministrem práce a sociálních věcí a ministrem financí předkládat vládě formou pilotních projektů ke schválení návrhy na udělení investičních pobídek rovněž investorům v sektoru strategických služeb. MPO zpracovalo *Rámcový program pro podporu strategic-*



*kých služeb a Rámcový program pro podporu vzniku a rozšíření technologických center, které schválila vláda usnesením ze dne 5. června 2002 č. 573. Jejich úpravou a sloučením po roční realizaci vznikl Rámcový program pro podporu technologických center a center strategických služeb (dále jen „PROGRAM“), schválený usnesením vlády ze dne 10. prosince 2003 č. 1238.*

MPO vyhlásilo PROGRAM ke dni 17. února 2004 v obchodním věstníku, dnem 31. prosince 2006 ukončilo jeho platnost a nahradilo jej novým aktualizovaným programem stejného názvu, schváleným usnesením vlády ze dne 12. března 2007 č. 217.

PROGRAM je určen k podpoře projektů vzniku či rozšíření technologických center a center strategických služeb, spojených s tvorbou nových pracovních míst.

Technologickými centry se rozumí centra zaměřená na vývoj a inovace high-tech výrobků a technologií, včetně vývoje specifického software a aplikací, které jsou součástí těchto výrobků a technologií, zabývající se pravidelnými změnami produktů, produkčních řad, výrobních procesů, technologií, existujících vývojových služeb a dalších rozpracovaných operací, pokud takové změny představují jejich vylepšení a existuje předpoklad, že budou přeneseny a použity ve výrobě.

Strategickými službami se rozumí vybrané aktivity společnosti vyznačující se úzkou návazností na informační technologie a výrazným mezinárodním zaměřením. Jedná se zejména o centra zákaznické podpory, centra sdílených služeb včetně regionálních ústředí nadnárodních společností, centra pro vývoj softwaru, expertní a řešitelská centra pro informační a telekomunikační technologie a high-tech opravárenská centra.

Podpora má formu dotace ze státního rozpočtu, poskytované na podnikatelskou činnost a na školení a rekvalifikaci zaměstnanců na nově zřízených pracovních místech. O poskytnutí podpory rozhodovalo MPO na základě žádosti příjemce doložené výpočtem požadované částky podpory na podnikatelskou činnost nebo školení a rekvalifikaci. MPO vydalo rozhodnutí o podpoře projektu, ve kterém stanovilo příjemci procentem max. míru poskytnuté podpory na podnikatelskou činnost nebo školení a rekvalifikaci, jako podíl na skutečně vynaložených uvažovaných nákladech projektu. Příjemce má právo podat v následujícím roce a dále každoročně v termínu do 30. června na MPO nebo MPSV žádost o poskytnutí dotace na podnikatelskou činnost/školení a rekvalifikaci, na jejímž podkladě vydá MPO nebo MPSV rozhodnutí o poskytnutí dotace na podnikatelskou činnost nebo školení a rekvalifikaci, se stanovenou částkou dotace. Dotaci na podnikatelskou činnost lze příjemci poskytovat po dobu deseti let, dotaci na školení a rekvalifikaci po dobu tří až pěti po sobě bezprostředně následujících let, za předpokladu, že v souhrnu nepřekročí max. míru podpory stanovenou rozhodnutím o podpoře projektu.

Institucionální rámec PROGRAMU tvoří MPO jako jeho navrhovatel a poskytovatel podpory na podnikatelskou činnost, MPSV jako poskytovatel podpory na školení a rekvalifikaci a Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest jako určená organizace pro příjem a posouzení podaných žádostí o poskytnutí podpory.

Příjemcem podpory (dále jen „příjemce“) se rozumí právnická osoba se sídlem na území České republiky nebo organizační složka zahraniční osoby umístěná na území České republiky a realizující projekt na tomto území.

U MPO a MPSV byla kontrola podrobena úroveň zajištění a čerpání zdrojů financování a úroveň systémů administrativního a finančního řízení, monitorování a vyhodnocování a finanční kontroly PROGRAMU. U vybraných příjemců bylo kontrolováno dodržení právních předpisů a podmínek stanovených MPO a MPSV pro poskytování, čerpání a použití podpory.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Skutečnosti zjištěné při kontrole u MPO a MPSV

#### 1.1 Financování PROGRAMU

MPO v příloze důvodové zprávy k návrhu PROGRAMU, schválenému usnesením vlády ze dne 10. prosince 2003 č. 1238, stanovilo finanční rámec původních dvou samostatných programů a PROGRAMU na roky 2003 až 2008 (viz tabulka č. 1).

**Tabulka č. 1** (v tis. Kč)

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008
MPO	12 000	290 000	700 000	1 200 000	1 500 000	1 500 000
MPSV	1 000	288 000	170 000	144 000	146 000	31 000

**Zdroj:** příloha důvodové zprávy k návrhu PROGRAMU.

Výdaje na financování uvedených programů byly pro příslušný rok stanoveny zákonem o státním rozpočtu, a to v rámci závazného ukazatele výdajů na podporu podnikání v kapitole státního rozpočtu *Ministerstvo průmyslu a obchodu* a závazného ukazatele výdajů na aktivní politiku zaměstnanosti v kapitole *Ministerstvo práce a sociálních věcí*. Financování PROGRAMU bylo zahájeno v roce 2005 a jeho průběh v kontrolovaném období let 2005 až 2007 dokládá tabulka č. 2.

**Tabulka č. 2** (v tis. Kč)

Rok		2005	2006	2007	Celkem
MPO	Finanční rámec	700 000	1 200 000	1 500 000	3 400 000
	Žádosti o poskytnutí dotace	735 000	890 000	1 382 574	3 007 574
	Neuhrazené dotace z předchozího roku*	85 000	220 000	488 436	x
	Schválený rozpočet	600 000	570 000	950 000	2 120 000
	Rozpočet po změnách	600 000	639 000	1 100 000	2 339 000
	Čerpání	599 982	632 719	1 089 185	2 321 886
MPSV	Finanční rámec	170 000	144 000	146 000	460 000
	Rozhodnutí o poskytnutí dotace	9 908	22 585	63 445	95 938
	Schválený rozpočet	9 908	22 585	63 445	95 938
	Rozpočet po změnách	9 908	22 585	63 445	95 938
	Čerpání	9 908	15 931	61 028	86 867

**Zdroj:** materiály MPO a MPSV.

\*V roce 2005 se jedná výlučně o neuhrazené dotace z původních dvou programů.

Tabulka u MPO zahrnuje také prostředky státního rozpočtu poskytnuté na financování původních dvou samostatných rámcových programů schválených usnesením vlády ze dne 5. června 2002 č. 573.

Z údajů v tabulkách č. 1 a č. 2 vyplývá, že MPO při schvalování žádostí o poskytnutí podpory na podnikatelskou činnost vycházelo z finančního rámce vyčísleného v příloze důvodové zprávy k návrhu PROGRAMU. Dostatečně nezohlednilo potřebu dofinancování původních dvou programů a neodhadlo správně celkový finanční objem schválených žádostí o poskytnutí dotace



v jednotlivých letech ve vztahu k reálným možnostem státního rozpočtu. To způsobilo značné disproporce mezi potřebami vyplývajícími z podaných žádostí o poskytnutí dotace na podnikatelskou činnost a disponibilními zdroji v rozpočtu kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo průmyslu a obchodu*. Vzniklé disproporce řešilo MPO částečně rozpočtovými opatřeními v rámci výdajů své kapitoly a dále pak uplatněním principu zakotveného v PROGRAMU, podle kterého je v případě nedostatku finančních zdrojů oprávněno poskytnout příjemci v příslušném roce pouze část z požadované částky dotace a zbytek (viz neuhrazené dotace z předchozího roku – tabulka č. 2) vyplatit v prvních dvou měsících roku následujícího.

MPO v předkládací zprávě k návrhu aktualizovaného PROGRAMU schváleného usnesením vlády ze dne 12. března 2007 č. 217 upozornilo na nezbytnost navýšení rozpočtu PROGRAMU, a to nejméně na 1–2 mld. Kč v letech 2008 a 2009. Vláda zmíněným usnesením uložila ministru průmyslu a obchodu zajistit potřebné objemy v rámci výdajů rozpočtové kapitoly MPO, konkrétně 1,1 mld. Kč na rok 2008, 1 mld. Kč na rok 2009 a 3,5 mld. Kč na roky 2010–2013. MPO pro rok 2008 vyčlenilo v rozpočtu kapitoly na financování PROGRAMU 772 mil. Kč. Tento objem v době ukončení kontroly NKÚ postačoval k pokrytí neuhrazených závazků z předchozího roku, ale dalších 800 mil. Kč ze žádostí podaných v roce 2008 zůstalo nekryto.

MPO podle informace pro NKÚ nenašlo v důsledku krácení limitu závazných výdajů kapitoly na rok 2008 ze strany Ministerstva financí (na 95,9% oproti roku 2007 – v absolutní částce došlo ke snížení o 510 mil. Kč) prostředky k zajištění 1,1 mld. Kč na financování PROGRAMU, ale bude hledat rezervy k navýšení jeho rozpočtu. S platností od 10. července 2008 pozastavilo příjem žádostí o poskytnutí podpory dle aktualizovaného PROGRAMU.

**Systém financování PROGRAMU postrádal pevně nastavený a ve střednědobém rozpočtovém výhledu garantovaný finanční plán.**

## 1.2 Zjištěné nedostatky

### 1.2.1 Regionální aspekt veřejné podpory

MPO stanovilo v PROGRAMU, že ... *dotace na podnikatelskou činnost a dotace na školení a rekvalifikaci je jednou z forem veřejné podpory a ... je poskytována v souladu s příslušnými předpisy Evropské unie*; to vše MPO stanovilo s odkazem na *Pokyny k vnitrostátní regionální podpoře (98/C 74/06)* vydané Evropskou komisí. Tyto pokyny stanovily, že veřejná regionální podpora je v EU myslitelná pouze za předpokladu, že bude využívána v omezené míře a že **bude zaměřena na regiony nejvíce znevýhodněné**, konkrétně na regiony s hrubým domácím produktem (HDP) na obyvatele měřeným paritou kupní síly nižším než 75% průměru EU, a dále pokyny stanovily, že **v případě ostatních regionů je taková podpora výjimečná**.

Na území ČR bylo zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, zřízeno osm regionů soudržnosti, z nichž uvedenou hodnotu HDP na obyvatele nižší než 75% průměru EU překračuje pouze Praha.

MPO poskytlo nejvyšší finanční podporu nejméně znevýhodněnému regionu Praha, jak ukazuje tabulka č. 3, přestože dle výše citovaných pokynů se mělo v tomto případě jednat o podporu výjimečnou.

Tabulka č. 3

Region NUTS 2	% HDP EU=100 <sup>1)</sup>	Obecná míra nezaměstnanosti <sup>1)</sup> (v %)	Počet příjemců podpory <sup>2)</sup>	Plánovaná výše investic do projektu <sup>2)</sup> (v mil. Kč)	Plánovaný počet nových pracovních míst <sup>2)</sup>	Poskytnutá dotace na podnikatelskou činnost a školení a rekvalifikaci 2005–2007 <sup>2)</sup> (v mil. Kč)
Praha	166,8	2,8	14	2240,20	3 304	312,79
Střední Čechy	71,6	4,5	6	1836,86	573	202,27
Moravskoslezsko	68,1	12,0	9	1671,34	1 734	229,41
Střední Morava	61,3	7,6	2	109,72	358	30,05
Jihovýchod	70,4	7,1	12	573,87	2 432	150,57
Jihozápad	72,7	4,9	4	318,47	157	130,59
Severovýchod	66,9	6,1	5	465,96	189	121,90
Severozápad	63,0	12,7	2	166,00	92	27,21

Zdroj: <sup>1)</sup> ČSÚ – regionální účty 2006;  
<sup>2)</sup> MPO a MPSV.

K naplnění cíle politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU by měly přispět záměry přijaté vládou pro oblast veřejné podpory podnikání a investic. Vláda si ve svém programovém prohlášení z ledna 2007 stanovila mj. za cíl uplatnit investiční pobídky (jako nástroj řešení regionálních problémů) především ve strukturálně postižených oblastech, a to v zájmu zvýšení podílu moderních technologií. Ve vazbě na toto prohlášení zpracovalo MPO ve spolupráci s MPSV koncepční dokument s názvem *Racionalizace systému národní podpory podnikání a investic*, který vzala vláda na vědomí usnesením ze dne 11. července 2007 č. 758. Zde je mj. stanoveno, že veřejná podpora by měla respektovat regionální potřeby a měla by být realizována v úzké vazbě s politikou soudržnosti. Měla by tudíž umožnit vyšší podporu podnikatelským projektům realizovaným ve strukturálně postižených a hospodářsky slabých regionech. Dále vláda usnesením ze dne 21. dubna 2008 č. 445 vzala na vědomí návrh MPO na změnu systému investičních pobídek, který mj. ruší pro region Praha veřejnou podporu poskytovanou na základě PROGRAMU.

**MPO v PROGRAMU nepreferovalo podporu rozvoje regionů nejvíce znevýhodněných.**

### 1.2.2 Podmínky PROGRAMU

PROGRAM mj. stanovil, že veřejnou podporu na projekt vybudování nebo rozšíření technologického centra lze poskytnout příjemci, který prokáže schopnost realizovat min. 50 % z celkového ročního obrátu prodejem výsledků projektu nebo následných produktů do zahraničí. Příjemce prokazoval tuto schopnost v tiskopisu žádosti o poskytnutí podpory, kde uváděl druh výrobku nebo typ nehmotného výsledku technologického centra, předpokládaný obrát v roce dosažení plánované kapacity a procentuální podíl vývozu v prvním, druhém a třetím roce. Dále je dle PROGRAMU maximální výše dotace na podnikatelskou činnost v příslušném kalendářním roce stanovena procentní sazbou (tj. přípustnou mírou veřejné podpory v daném regionu soudržnosti) ze skutečně vynaložených souhrnných uznatelných nákladů, tvořených mj. objemem hrubých mezd vyplacených novým zaměstnancům a objemem povinných odvodů příjemce na všeobecné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti. Příjemce dokládá žádost o poskytnutí dotace na podnikatelskou činnost výpočtem požadované částky dotace a přehledem skutečně vynaložených uznatelných nákladů. Kontrolou byly zjištěny tyto nedostatky:



- MPO vydalo v roce 2006 rozhodnutí o podpoře projektu příjemci, který v žádosti uvedl nulový podíl exportu na příjmech technologického centra v prvních třech letech. Předpokládaná celková hodnota podpory činí 49 344 tis. Kč. Z této hodnoty obdržel příjemce v letech 2005–2007 formou dotace na podnikatelskou činnost částku 24 071 tis. Kč.
- MPO poskytlo v roce 2007 příjemci na podkladě jeho žádosti dotaci na podnikatelskou činnost v celkové částce 6 224 026 Kč. Tato částka byla stanovena procentní sazbou (50 %) z nákladů ve výši celkem 12 448 052 Kč, které příjemce vykázal jako skutečně vynaložené v období od února 2006 do května 2007. Příjemce však do nákladů zahrnul kromě hrubých mezd nových zaměstnanců a povinných odvodů na všeobecné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení a státní politiku zaměstnanosti rovněž náklady neuznatelné, které tvořily příspěvky na penzijní připojištění, životní pojištění a na stravenky v celkové částce 275 405 Kč. Částka poskytnuté dotace tak byla nesprávně navýšena o 137 702 Kč. Příjemce na tuto chybu MPO v roce 2008 upozornil a o uvedených 137 702 Kč sám snížil celkovou hodnotu dotace požadované na rok 2008.

**MPO poskytlo veřejnou podporu dvěma příjemcům, kteří nesplnili podmínky PROGRAMU.**

### 1.2.3 Monitorování a vyhodnocování

Jedním ze základních principů politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU je princip monitorování a vyhodnocování, zakotvený v předpisech EU k provádění pomoci ze strukturálních fondů.

Monitorování je prováděno pomocí soustavy předem vytvořených ukazatelů a indikátorů (na úrovni operačního programu) s nastavenými cílovými hodnotami. U sběru informací je uplatňována forma průběžných zpráv o realizaci projektu, které předkládá příjemce za uplynulé čtvrtletí nebo pololetí nebo rok a forma monitorovacích zpráv o udržitelnosti projektu, které předkládá příjemce zpravidla po dobu tří let od ukončení realizace programu. Každý operační program je podroben předběžnému hodnocení, hodnocení v polovině programového období a následnému hodnocení. Mimo to řídicí orgán programu (věcně příslušné ministerstvo) zpracovává výroční prováděcí zprávy.

MPO nestanovilo v PROGRAMU ani monitorovací ukazatele, obsah ani formu předávání informací příjemců o průběhu realizace projektů a jejich udržitelnosti, ani formu a obsah průběžného a závěrečného vyhodnocení PROGRAMU.

MPO ani MPSV v kontrolovaném období nevyžadovaly od příjemců podávání zpráv o průběhu realizace projektů a jejich udržitelnosti.

Stručná hodnocení PROGRAMU, která MPO uvádělo v závěrečných účtech kapitoly a v materiálech pro vládu týkajících se aktualizace PROGRAMU a racionalizace systému národní podpory podnikání a investic, obsahovala pouze údaje o finančních zdrojích, počtech přijatých žádostí o poskytnutí dotace, o počtech podpořených projektů, výši poskytnuté dotace, o plánovaném objemu investic a údaje o počtu nových pracovních míst. Hodnocení postrádala skutečné, aktuální údaje o finanční a věcné realizaci projektů, o nově zřízených pracovních místech, o časové náročnosti administrativního procesu spojeného s poskytováním podpory, o výkonu finanční kontroly a o případných změnách přijatých v systému podpory.

Údaje o plánovaných počtech nově vytvořených míst, které MPO vykazuje, nevypovídají dostatečně o efektivnosti PROGRAMU. K údajům o těchto místech chybělo hodnocení efektivnosti výdajů státního rozpočtu na jejich zřízení. Kontrola NKÚ ukázala na potřebu zabývat se tímto hodnocením, a to již v etapě schvalování žádostí o poskytnutí podpory. Na vybraném kontrolním vzorku 27 projektů bylo zjištěno, že náklady státního rozpočtu na tvorbu jednoho nového



pracovního místa činí v průměru 405 tis. Kč, u třetiny projektů však činí cca 1 mil. Kč a u dvou projektů dokonce přesahují 3, respektive 4 mil. Kč.

**MPO nezakotvilo v PROGRAMU princip monitorování a vyhodnocování jako jeden ze základních principů politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU.**

#### 1.2.4 Finanční kontrola

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ukládá MPO a MPSV jako poskytovatelům veřejné finanční podpory vykonávat veřejnosprávní kontrolu u příjemců této podpory a jako orgánům veřejné správy jim ukládá povinnost zajišťovat interní audit. Finanční kontrolu je přitom nutné organizovat tak, aby byla zajištěna přiměřená jistota, že tato kontrola podává včasné a spolehlivé informace o hospodaření, které se následně stávají podkladem pro zajištění účinného řízení výkonu veřejné správy při plnění schválených záměrů a cílů.

MPSV vykonalo v letech 2004–2007 veřejnosprávní kontrolu pouze u jednoho příjemce z celkového počtu 34 příjemců. Interní audit činností spojených s administrativním a finančním řízením PROGRAMU nezajistilo v kontrolovaném období MPO ani MPSV.

**Úroveň zajištění finanční kontroly je u MPO i MPSV velmi nízká.**

## 2. Nedostatky zjištěné při kontrole u vybraných příjemců

- Příjemce Continental Automotive Systems Czech Republic s.r.o. zahrnul do základu pro výpočet částky dotace požadované na rok 2006 pořizovací cenu dlouhodobého hmotného majetku (mikroskopu typu Optic T-70PFL) v částce 45 898 Kč, kterou již jednou zahrnul do základu pro výpočet částky dotace poskytnuté v roce 2005.
- Příjemce Continental Automotive Systems Czech Republic s.r.o. teprve po deseti měsících od přijetí první částky dotace splnil PROGRAMEM stanovenou povinnost zřídit zvláštní bankovní účet pro příjem dotace. Do té doby vedl přijaté dotační prostředky na svém běžném účtu. Příjemce ASUS Czech s.r.o. vedl na zvláštním bankovním účtu určeném výhradně pro příjem dotace z PROGRAMU i dotační prostředky z jiného programu, poskytnuté z MPSV.

Níže uvedená kontrolní zjištění mají dle podmínek PROGRAMU charakter porušení rozpočtově kázně:

- Příjemce Continental Automotive Systems Czech Republic s.r.o. nesplnil podmínku nezačít práce na projektu před rozhodným dnem, tj. podmínku stanovenou pro poskytnutí veřejné podpory PROGRAMEM a rozhodnutím o podpoře projektu. (Rozhodným dnem se rozumí den zaregistrování žádosti o poskytnutí podpory u Agentury pro podporu podnikání a investic CzechInvest.) Přesto v letech 2006–2007 obdržel příjemce od MPO dotaci na tento projekt v celkové výši 20 160 tis. Kč.
- Příjemci Continental Automotive Systems Czech Republic s.r.o. a ASUS Czech s.r.o. nedodrželi PROGRAMEM předepsané účelové určení dotace poskytnuté na podnikatelskou činnost. Tato dotace je účelově určena k úhradě nákladů souvisejících s podnikatelskou činností technologického centra nebo centra strategických služeb, konkrétně k úhradě mzdových nákladů, povinných odvodů zaměstnavatele na všeobecné zdravotní pojištění, sociální zabezpečení a na státní politiku zaměstnanosti, dále je určena k nákupu materiálu, zboží, energie a ostatních neskladovatelných dodávek a služeb koupených příjemcem od podnikatelských subjektů se sídlem nebo bydlištěm na území České republiky, s výjimkou nákladů na reprezentaci. Příjemce Continental Automotive Systems Czech Republic s.r.o. hradil z poskytnuté dotace i náklady nesouvisející s podnikatelskou činností technologického centra a centra strategických služeb ve výši celkem 1 209 tis. Kč (šlo např. o náklady na mo-



tivační životní pojištění zaměstnanců a personální poradenství) a náklady na reprezentaci ve výši 82,6 tis. Kč. Příjemce ASUS Czech s.r.o. hradil z poskytnuté dotace pořizovací cenu dlouhodobého hmotného majetku v celkové částce 309 tis. Kč.

- Příjemci Edwards Services, s.r.o., a Schneider Logistics Europe s.r.o. uhradili z poskytnuté dotace na školení a rekvalifikaci i náklady neuznatelné podle PROGRAMU pro poskytnutí podpory a zahrnuli je do základu pro výpočet požadované částky dotace. Jejich výše činila 72,7 tis. Kč u prvního a 9,8 tis. Kč u druhého z uvedených příjemců.

### III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola u MPO a MPSV byla podrobena úroveň zajištění a čerpání zdrojů financování, systémů administrativního a finančního řízení, monitorování, vyhodnocování a finanční kontroly PROGRAMU. U vybraných příjemců bylo kontrolováno dodržení právních předpisů a podmínek stanovených MPO a MPSV pro poskytování, čerpání a použití podpory.

Systém financování PROGRAMU postrádal pevně nastavený finanční plán a PROGRAM prokazovaly od počátku značné a postupně se prohlubující problémy se zajištěním potřebných zdrojů v rozpočtu kapitoly MPO.

MPO nerespektovalo zásadu podpory nejvíce znevýhodněných regionů, kterou stanovily předpisy EU vztahující se k regionální veřejné podpoře. Nejvíce byl podpořen nejméně znevýhodněný region Praha.

MPO nemonitorovalo realizaci projektů a nevyhodnocovalo přínosy PROGRAMU.

U MPO i MPSV zjistila kontrola velmi nízkou úroveň zajištění finanční kontroly v rámci PROGRAMU.

MPO poskytlo dotaci ve výši 24 071 tis. Kč příjemci nespĺňujícímu jednu ze základních podmínek PROGRAMU, tj. povinnost realizovat min. 50 % z celkového ročního obrátu prodejem výsledků projektu nebo následných produktů do zahraničí.

Zásadní nedostatky zjištěné kontrolou u příjemců se týkaly použití dotace k úhradě nákladů neuznatelných pro poskytnutí podpory. Dle podmínek PROGRAMU se jednalo o porušení rozpočtové kázně.



08/08

## Státní finanční aktiva a prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly *Operace státních finančních aktiv*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/08. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo prověřit postupy Ministerstva financí při správě státních finančních aktiv se zaměřením na sestavování rozpočtu a na provádění vybraných příjmových a výdajových operací kapitoly státního rozpočtu *Operace státních finančních aktiv*.

Kontrolováno bylo období let 2006 a 2007, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující, a to až do 30. června 2008.

Kontrola byla provedena v době od února do července 2008 u Ministerstva financí (dále jen „MF“).

Námítky MF proti kontrolnímu protokolu byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podáno nebylo.

**Kolegium NKÚ** na svém XIII. zasedání, konaném dne 1. října 2008,

**schválilo** usnesením č. 4/XIII/2008

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

Státní finanční aktiva (dále jen „SFA“) představují významnou část majetku státu, kterou spravuje MF a která je vedena odděleně od ostatního majetku státu. Rámcovou právní úpravu obsahuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), který navázal na předchozí právní úpravu a praxi. Konkrétněji vymezil jednotlivé majetkové součásti, když v § 36 odst. 2 stanovil:

*„Státními finančními aktivy jsou*

- a) peněžní prostředky převedené z výsledků rozpočtového hospodaření minulých let na základě rozhodnutí Poslanecké sněmovny a další peněžní prostředky, o kterých tak rozhodla vláda nebo Poslanecká sněmovna, nebo peněžní prostředky stanovené zvláštním zákonem,*
- b) majetkové účasti státu v obchodních společnostech a cenné papíry, jejichž majitelem je stát, se kterými není oprávněn hospodařit některý správce kapitoly,*
- c) pohledávky státu z poskytnutých úvěrů, návratných finančních výpomocí poskytnutých z kapitoly Všeobecná pokladní správa nebo ze státních finančních aktiv, jakož i pohledávky z realizovaných státních záruk.“*



Výše citovaný zákon v § 10 a v § 36 nově upravil zapojení peněžních operací SFA do státního rozpočtu prostřednictvím kapitoly *Operace státních finančních aktiv* (dále jen „kapitola OSFA“). Do struktury státního rozpočtu byla tato kapitola začleněna pod číslem 397 jako další specifická kapitola státního rozpočtu. MF zřídilo pro tuto kapitolu u ČNB příjmové a výdajové účty státního rozpočtu.

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

**Tabulka č. 1 – Přehled stavů SFA podle evidence MF**

(v tis. Kč)

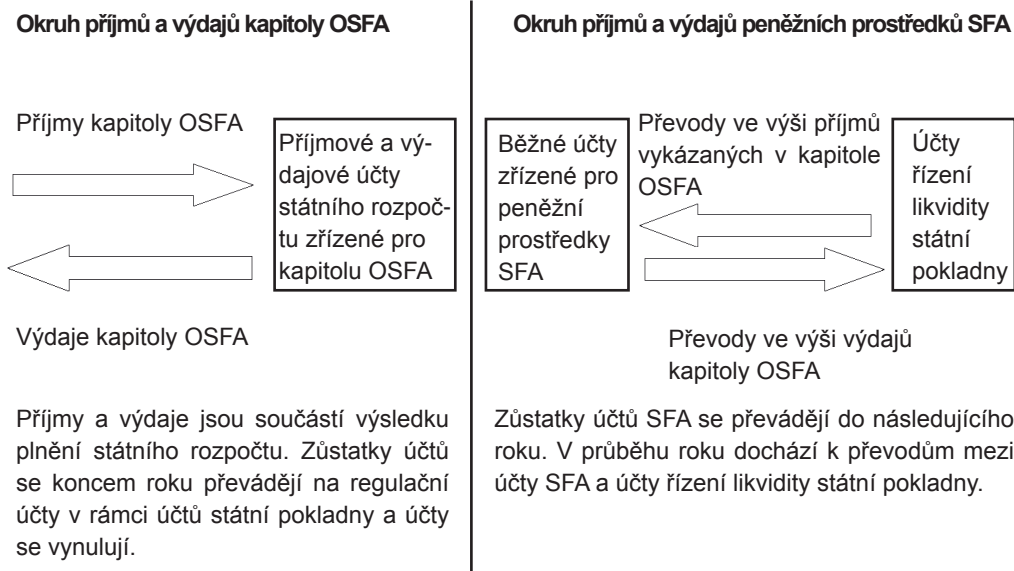
SFA	Stav ke dni			
	1. 1. 2006	31. 12. 2006	31. 12. 2007	1. 1. 2008*)
Prostředky na bankovních účtech SFA	<b>16 911 472</b>	<b>20 667 117</b>	<b>19 310 959</b>	<b>19 310 959</b>
Majetkové účasti státu	<b>12 027 057</b>	<b>11 278 477</b>	<b>11 029 630</b>	<b>100 668 501</b>
v tom:				
účasti u tuzemských společností	6 696 251	5 996 412	5 847 771	9 353 349
účasti u mezinár. bank a společností	5 330 806	5 282 065	5 181 859	85 741 516
účasti převedené z ČKA	-	-	-	5 573 636
Cenné papíry a ostatní prostředky ve SFA	<b>18 669 053</b>	<b>9 171 053</b>	<b>21 476 025</b>	<b>21 476 025</b>
z toho:				
z finančního investování prostředků SP	11 095 000	201 000	8 523 000	8 523 000
z finančního investování na JÚ	7 124 000	8 520 000	10 053 000	10 053 000
pohledávka na financování ZÚ	450 000	450 000	500 000	500 000
rezerva pro vyloučení rizik z řízení SD	-	-	2 400 000	2 400 000
Pohledávky státu vůči tuzemsku	<b>33 476 741</b>	<b>29 024 051</b>	<b>27 645 536</b>	<b>27 850 206</b>
z toho:				
z poskytnutých půjček a NFV	14 432 791	14 211 835	14 035 232	14 196 863
z realizovaných státních záruk	18 891 603	14 735 869	13 610 304	13 610 304
Pohledávky státu vůči zahraničí	<b>35 094 091</b>	<b>25 816 146</b>	<b>23 028 923</b>	<b>23 028 923</b>
z toho:				
pohledávky vůči deblokátorům	2 027 829	1 213 318	851 678	851 678
<b>SFA celkem</b>	<b>116 178 414</b>	<b>95 956 844</b>	<b>102 491 073</b>	<b>192 334 614</b>

**Zdroj:** státní závěrečné účty za roky 2006 a 2007, přehledy SFA zpracovávané MF.

**Použité zkratky:**

ČKA – Česká konsolidační agentura, SP – státní pokladna, NFV – návratné finanční výpomoci, ZÚ – zastupitelské úřady, JÚ – jaderný účet, SD – státní dluh.

\*) Stav vykazovaný MF v přehledu SFA po provedené „inventuře“ SFA k 31. prosinci 2007.

**Schéma provádění většiny peněžních operací SFA a jejich zachycení v kapitole OSFA:****II. Skutečnosti zjištěné kontrolou****1. Evidence SFA**

**MF o peněžních prostředcích kapitoly OSFA a o majetku evidovaném ve SFA neúčtovalo, ačkoliv se jednalo o majetek státu, který je podle ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, předmětem účetnictví.**

MF vedlo o tomto majetku vlastní pomocné evidence, jejichž vedení nebylo upraveno právními předpisy ani vnitřními předpisy MF. Práce na zavedení účetnictví kapitoly OSFA a prostředků evidovaných ve SFA byly zahájeny v roce 2008.

**2. Peněžní prostředky SFA a kapitoly OSFA**

**Okruh příjmů a výdajů kapitoly OSFA fungoval podle zavedeného postupu MF zásadně odděleně od okruhu příjmů a výdajů peněžních prostředků SFA (viz schéma uvedené v části I tohoto kontrolního závěru).** To znamená, že peněžní prostředky mezi okruhem účtů SFA a okruhem účtů kapitoly OSFA nebyly převáděny. Této konstrukci však neodpovídal postup MF v případě příjmů z finančního investování realizovaného v rámci *Jaderného účtu*, v případě alikvotních úrokových výnosů z vydaných státních dluhopisů a v případě výdajů na úhradu ročních kupónů vydaných státních dluhopisů, kdy docházelo k přímým převodům peněžních prostředků mezi účty řízení likvidity státní pokladny a příjmovými a výdajovými účty kapitoly OSFA. Také u účtů v cizích měnách uplatňovalo MF odlišný postup, když peněžní operace na těchto účtech nebyly součástí kapitoly OSFA.

Pro peněžní prostředky evidované jako SFA používalo MF v kontrolovaném období celkem 27 běžných korunových účtů vedených v ČNB; z toho osm účtů sloužilo k převodům tranší z úvěrů od Evropské investiční banky. Přehled účtů je uveden v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru. MF zahrnuje mezi účty SFA také dva účty zřízené pro peněžní prostředky v cizích měnách.

Pro příjmy a výdaje státního rozpočtu kapitoly OSFA zřídilo MF 16 účtů v ČNB, v tom bylo devět účtů výdajových a sedm účtů příjmových. Přehled všech účtů je uveden v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.



- **Do SFA byly začleněny peněžní prostředky, které neměly povahu peněžních prostředků SFA, jak je definuje zákon o rozpočtových pravidlech; jednalo se o:**
  - prostředky na účtech, které sloužily k převodům tranší z úvěrů od EIB,
  - prostředky na účtech vedených v cizích měnách,
  - prostředky na *Umořovacím účtu* (s výjimkou rezervy vytvořené MF pro vyloučení úrokových rizik a rizik z neumístění primárních emisí státních dluhopisů),
  - prostředky na účtu *Grant od IBRD pro MF ČR*.
- **Do SFA na účet *Zvláštní účelové prostředky* převedlo MF v roce 2006 peněžní prostředky ve výši 4 182 168,2 tis. Kč. Přitom nebylo schopno doložit rozhodnutí Poslanecké sněmovny či vlády nebo ustanovení zvláštního zákona, jak to požaduje zákon o rozpočtových pravidlech.** Jednalo se o vratky příspěvků na individuální bytovou výstavbu (120 000 tis. Kč) a převod části nerozděleného zisku České konsolidační agentury (4 062 168,2 tis. Kč).
- **Na účtu *Zvláštní účelové prostředky* ponechalo MF v roce 2006 i v roce 2007 peněžní prostředky ve výši cca 25 100 tis. Kč,** když přeplatky vratek poukázaných na tento účet vypořádalo z výdajů kapitoly *Všeobecná pokladní správa* a prostředky vrácené do SFA k danému účelu nepoužilo.
- **Výdaje z účtu *Prostředky související s reformou veřejné správy* neměly v převážné většině charakter výdajů na reformu veřejné správy.**  
V roce 2000 zřídilo MF účet *Prostředky související s reformou veřejné správy*, ze kterého měly být hrazeny výdaje spojené s reformou veřejné správy. V kontrolovaném období MF převádělo na tento účet peněžní prostředky z jiného účtu SFA a použilo je z převážné části k jinému účelu (např. na opravu mateřské školky, opravu komunikace, přestavbu základní školy na byty, vybavení hřiště mateřské školky, výstavbu tělocvičny apod.).
- **Peněžní operace SFA nebyly v některých případech zachyceny jako operace státního rozpočtu.**  
MF provedlo v roce 2006 peněžní operace mezi účty SFA v celkové výši 10 193 822,9 tis. Kč a v roce 2007 v celkové výši 141 100 tis. Kč, tyto převody však nezachycovalo jako operace státního rozpočtu v kapitole OSFA.

## 2.1 Jaderný účet – zvláštní účet SFA

Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, mj. stanovil, že činnosti spojené s ukládáním radioaktivních odpadů jsou financovány z prostředků záručitého účtu vedeného u ČNB. Rovněž stanovil, že účet je součástí účtů SFA a že ho spravuje MF, a dále také přesně vymezil, na které účely lze prostředky *Jaderného účtu* využít. Zákon umožňuje MF investovat zůstatky *Jaderného účtu* do určených instrumentů.

Stav i objemy příjmů a výdajů *Jaderného účtu* za kontrolované období uvádí tabulka č. 2.

**Tabulka č. 2 – Přehled o peněžních prostředcích *Jaderného účtu* (v tis. Kč)**

Stav účtu k	Příjmy		Výdaje		Stav účtu k
1. 1. 2006	celkem v roce 2006	z finančního investování	celkem v roce 2006	z finančního investování	31. 12. 2006
188,3	17 241 989,9	15 933 511,3	17 242 175,7	17 134 175,7	2,5
1. 1. 2007	celkem v roce 2007	z finančního investování	celkem v roce 2007	z finančního in- vestování	31. 12. 2007
2,5	13 259 475,0	11 944 975,4	13 259 357,4	13 166 857,4	120,1

Zdroj: evidence MF.

V kontrolovaném období investovalo MF volné peněžní prostředky *Jaderného účtu* do státních dluhopisů. Stav nakoupených dluhopisů v nominální hodnotě činil k 1. lednu 2006 celkem 7 124 000 tis. Kč, k 31. prosinci 2006 dosáhl částky 8 520 000 tis. Kč a k 31. prosinci 2007 částky 10 053 000 tis. Kč.

**MF v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech nezachycovalo veškeré peněžní operace skutečně provedené na *Jaderném účtu* současně jako operace státního rozpočtu v kapitole OSFA.** Příjmové operace zahrnuté MF do státního rozpočtu v roce 2006 činily 1 538 602 tis. Kč a v roce 2007 činily 1 626 530,1 tis. Kč. Výdajové operace zahrnuté MF do státního rozpočtu v roce 2006 činily 108 000 tis. Kč a v roce 2007 činily 92 500 tis. Kč.

Rozdíl v objemu peněžních operací skutečně provedených na *Jaderném účtu* oproti operacím zachyceným na příjmových a výdajových účtech kapitoly OSFA byl způsoben zejména tím, že operace související s finančním investováním do cenných papírů nezachycovalo MF na příjmových a výdajových účtech kapitoly OSFA. Dále byl uvedený rozdíl ovlivněn skutečností, že MF převádělo na příjmový účet kapitoly OSFA část výnosů z finančního investování, které ještě nebyly inkasovány na *Jaderný účet*. **Převáděním částek dosud neinkasovaných příjmů do příjmů kapitoly OSFA bylo zkruseno plnění rozpočtu této kapitoly za rok 2006 o 120 404,8 tis. Kč a za rok 2007 o 210 427,4 tis. Kč.**

Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 99/35 – *Státní finanční aktiva a pasiva* (kontrolní závěr zveřejněn v částce 3/2000 Věstníku NKÚ) obsahoval zjištění, že finanční investování zůstatků *Jaderného účtu* prováděli pověření zaměstnanci MF, aniž by byla tato jejich činnost podrobněji upravena. Ani v průběhu této kontrolní akce MF nedoložilo, že oblast finančního investování volných peněžních prostředků *Jaderného účtu* podrobněji upravilo.

## 2.2 Zvláštní účet důchodového pojištění

Na základě zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), byl zřízen a zahrnut do SFA *Zvláštní účet důchodového pojištění*, na kterém měly být soustředěny prostředky ve výši rozdílu mezi příjmy z pojistného na důchodové pojištění a výdaji na dávky důchodového pojištění včetně výdajů spojených s výběrem pojistného a výplatou dávek. Prostředky tohoto účtu mohly být použity pouze na zvýšení dávek důchodového pojištění nebo na úhradu záporného salda systému důchodového pojištění.

V roce 2006 byl na tento účet převeden z *Umořovacího účtu* kladný rozdíl důchodového pojištění za rok 2004 ve výši 8 326 480 tis. Kč a za rok 2005 z účtu *Financování ze SFA* ve výši 6 559 867 tis. Kč. Převod přebytku za rok 2004 na *Zvláštní účet důchodového pojištění* nezahrnulo MF v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech prostřednictvím kapitoly OSFA mezi operace státního rozpočtu.

V roce 2006 na základě změny zákona o státním rozpočtu byly prostředky na výplatu důchodů ve výši 9 309 966 tis. Kč převedeny z tohoto účtu do kapitoly MPSV.

Stav účtu k 31. prosinci 2006 činil 5 576 381 tis. Kč, stejná výše prostředků byla vykázána i k 31. prosinci 2007.

V roce 2008 byl novelou zákona o rozpočtových pravidlech místo *Zvláštního účtu důchodového pojištění* zaveden zvláštní účet *Rezerva pro důchodovou reformu*; zůstatek účtu ve výši 5 576 381 tis. Kč byl převeden na účet nově zřízený. Oproti dosavadní právní úpravě došlo k rozšíření okruhu příjmů i k rozšíření možnosti použití prostředků tohoto účtu.





### 2.3 Třídění příjmů a výdajů na účtech SFA podle rozpočtové skladby

Použití rozpočtové skladby k zachycení pohybů na účtech SFA není dostatečně upraveno. Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, neobsahuje třídění příjmů a výdajů pro účely zachycení pohybů na účtech SFA, jak to předpokládá zákon o rozpočtových pravidlech.

### 3. Majetkové účasti a cenné papíry evidované ve SFA

K 31. prosinci 2007 evidovalo MF v nominálních hodnotách tuzemské a zahraniční majetkové účasti v celkové výši 11 029 630 tis. Kč.

Majetkové účasti státu v tuzemských společnostech začleněné do SFA:

- Municipální finanční společnost, a. s.,
- Česká exportní banka, a. s.,
- Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s.,
- Exportní garanční a pojišťovací společnost, a. s.,
- Škodaexport, a. s.,
- ČEZ, a. s.,
- ArcelorMittal Ostrava, a. s.,
- ČEPS, a. s.,
- Česká inkasní, s. r. o., v likvidaci.

Majetkové účasti v zahraničních institucích a společnostech začleněné do SFA:

- Mezinárodní banka pro hospodářskou spolupráci (IBEC),
- Mezinárodní investiční banka (IIB),
- Evropská banka pro obnovu a rozvoj (EBRD),
- Evropská investiční banka (EIB),
- Rozvojová banka Rady Evropy (CEB),
- Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj (IBRD),
- Mezinárodní asociace pro rozvoj (IDA),
- Multilaterální agentura pro investiční záruky (MIGA),
- Mezinárodní finanční korporace (IFC),
- členský podíl a rezervní pozice u Mezinárodního měnového fondu.

#### Vypovídací hodnota číselných údajů o majetkových účastech státu nebyla dostatečná.

Porovnáním údajů, které zjistilo MF „inventurou“ k 31. prosinci 2007, s údaji uvedenými v části D. *Státního závěrečného účtu za rok 2007* byl zjištěn rozdíl. V případě tuzemských majetkových účastí byla ve státním závěrečném účtu uvedena částka o 3 505 578 tis. Kč nižší, než bylo zjištěno MF; v případě zahraničních majetkových účastí, včetně zahraničních cenných papírů v držbě státu, byla částka nižší o 80 559 657 tis. Kč.

K rozdílu došlo v důsledku způsobu ocenění majetkových účastí státu v evidenci MF, kde např. nebyly vykazovány pořizovací ceny majetkových účastí, ale pouze nominální hodnoty, a nebyly uváděny dosud nesplacené části majetkových účastí.

K 31. prosinci 2007 evidovalo MF jako součást SFA cenné papíry získané z finančního investování volných peněžních prostředků *Jaderného účtu* a volných peněžních prostředků státní pokladny. Jednalo se o státní pokladniční poukázky a emitované státní dluhopisy s delší než roční dobou splatnosti, jejich celková výše činila 18 576 000 tis. Kč (v nominálních hodnotách).

Podle zákona o rozpočtových pravidlech, kde se uvádí, že *státními finančními aktivy jsou majetkové účasti státu v obchodních společnostech a cenné papíry, jejichž majitelem je stát, se kterými není oprávněn hospodařit některý správce kapitoly*, by uvedené majetkové účasti státu a cenné papíry neměly být součástí SFA.



#### 4. Pohledávky státu zahrnuté do SFA

Celková výše pohledávek dle evidence MF dosáhla k 31. prosinci 2007 částky 51 174 459 tis. Kč. MF do stavu SFA zahrnulo:

- vládní pohledávky vůči zahraničí, včetně pohledávek za společnostmi, které prováděly deblokaci zahraničních pohledávek – 23 028 923 tis. Kč,
- pohledávky ze státních půjček a návratných finančních výpomocí poskytnutých z kapitoly *Všeobecná pokladní správa* nebo ze SFA – 14 035 232 tis. Kč,
- pohledávky z realizovaných státních záruk – 13 610 304 tis. Kč,
- pohledávku z trvalých záloh na financování zastupitelských úřadů – 500 000 tis. Kč; zařazení této pohledávky do SFA přitom zákon o rozpočtových pravidlech v té době neumožňoval.

MF zjistilo „inventurou“ ke dni 31. prosince 2007 stav zahraničních pohledávek převzatých od ČSOB celkově o částku 199 597,8 tis. Kč vyšší, než uvedlo v *Roční souhrnné zprávě*, kterou informuje členy vlády o stavu pohledávek České republiky v zahraničí, a v části D. *Státního závěrečného účtu za rok 2007*. Dle sdělení MF byl rozdíl způsoben zejména tím, že MF kompenzovalo pohledávky vůči Číně a Kampučii o existující závazky. **Provedenou kompenzací nekomentovalo MF ani v *Roční souhrnné zprávě* ani v části D. *Státního závěrečného účtu za rok 2007*. V rámci této kontrolní akce nepředložilo MF k provedené kompenzací žádné doklady.**

#### 5. Rozpočet kapitoly OSFA

Pro zachycení peněžních operací SFA ve státním rozpočtu sestavovalo MF rozpočet kapitoly OSFA. Plnění závazných ukazatelů kapitoly OSFA za rok 2006 uvádí příloha č. 3 tohoto kontrolního závěru a za rok 2007 příloha č. 4 tohoto kontrolního závěru.

##### 5.1 Rozpočtované příjmy

**V roce 2006** byly tvořeny zejména odvody od původců radioaktivních odpadů, příjmy z úroků a realizace finančního majetku – alikvotní úrokové výnosy při emisích státních dluhopisů, dividendy z majetkových účastí v akciových společnostech ve správě MF, výnosy z finančního investování na *Jaderném účtu* – příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů.

**V roce 2007** byly tvořeny obdobně, a to zejména odvody od původců radioaktivních odpadů, příjmy z úroků a realizace finančního majetku – dividendy z majetkových účastí v akciových společnostech ve správě MF, výnosy z finančního investování na *Jaderném účtu*, transfery z výnosů privatizovaného majetku – a splátkou závazku ŠKODAEXPORT, a. s., vůči České republice.

##### 5.2 Rozpočtované výdaje

**V roce 2006** byly určeny zejména na splátku úhrady za nákup akcií ČEPS, a. s., od společnosti ČEZ, a. s., dále na vyplacení alikvotních úrokových výnosů z emisí státních dluhopisů a na transfery do jiných kapitol státního rozpočtu – výdaje na projekty financované z úvěrů od zahraničních finančních institucí, výdaje vyvolané zánikem věcných břemen vázoucích na majetku vydaném oprávněným osobám, výdaje na programy ve veřejném zájmu a výdaje na řešení problémů spojených s důchodovou reformou.

Návrh rozpočtu zahrnoval v rámci ukazatele „ostatní výdaje“ položku „výdaje na realizaci reformy veřejné správy, řešení mimořádných situací a posílení územně samosprávných ceků“ (dále jen „ÚSC“) ve výši 150 mil. Kč. K jejímu využití MF v návrhu rozpočtu uvádělo, že bude použita k řešení problémů v oblasti veřejné správy – zejména na provoz a údržbu objektů či na dofinancování akcí souvisejících s převodem zřizovatelských funkcí, k řešení havarijních situací a jiných



mimořádných situací u veřejných rozpočtů územní úrovně souvisejících jak se správou majetku, tak i například s některými službami, zejména pak v oblasti sociální, zdravotní a školství.

**V roce 2007** byly určeny obdobně, zejména na splátku úhrady za nákup akcií ČEPS, a. s., od společnosti ČEZ, a. s., na transfery do jiných kapitol státního rozpočtu – výdaje na projekty financované z úvěrů od zahraničních finančních institucí, výdaje vyvolané zánikem věcných břemen vázoucích na majetku vydaném oprávněným osobám, na programy vedené v ISPROFIN a na odstranění povodňových škod vzniklých v roce 2006 a na nová protipovodňová opatření.

Návrh rozpočtu zahrnoval v rámci ukazatele „ostatní výdaje“ položku „výdaje na realizaci reformy veřejné správy, řešení mimořádných situací a posílení ÚSC“ (120 mil. Kč). K jejímu využití MF v návrhu rozpočtu uvádělo stejný text jako v roce 2006.

V porovnání s rokem 2006 nebyly v návrhu ani ve schváleném rozpočtu kapitoly OSFA na rok 2007 obsaženy příjmy a výdaje týkající se alikvotních úrokových výnosů z emisí státních dluhopisů. MF je zahrnuje do rozpočtu kapitoly *Státní dluh*.

**Schválený rozpočet kapitoly OSFA na rok 2008** zahrnuje v rámci ukazatele „ostatní výdaje“, v položce „výdaje na realizaci reformy veřejné správy, řešení mimořádných situací a posílení ÚSC“ také částku 502,8 mil. Kč, která je určena na 125 akcí. Uvedená částka byla pro daný účel stanovena v průběhu jednání a schvalování rozpočtu na rok 2008.

Na financování těchto akcí z rozpočtu kapitoly OSFA se mají podle usnesení Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR vztahovat podmínky programu 298 220 – *Akce financované z rozhodnutí Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a vlády*, který je programem kapitoly *Všeobecná pokladní správa*.

V průběhu schvalování státního rozpočtu na rok 2008 byly tyto prostředky určeny na akce, jejichž řešení věcně přísluší do jiných kapitol státního rozpočtu (např. na opravy a rekonstrukce školských, sportovních a zdravotnických zařízení, komunikací apod.). Na tuto nesystémovou praxi upozorňoval NKÚ také v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 06/24 – *Prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly Všeobecná pokladní správa* (kontrolní závěr zveřejněn v částce 2/2007 Věstníku NKÚ).

### 5.3 Plnění rozpočtu kapitoly OSFA

**V roce 2006 představovaly výdaje realizované přímo kapitolou OSFA pouze 20,72% schváleného rozpočtu, v roce 2007 pak pouze 11,09% schváleného rozpočtu.** Některé rozpočtované výdajové položky nebyly čerpány vůbec, příp. byly čerpány v minimální výši. Nejvyšší nečerpané rozpočtované objemy prostředků se v obou letech týkaly projektů pozemních komunikací, zařízení vysokoškolského vzdělávání, ochrany přírody a krajiny a vodního hospodářství, na které jsou čerpány úvěry od zahraničních finančních institucí. Čerpání řady výdajů rozpočtovaných v této kapitole bylo zabezpečováno převodem prostředků do jiných kapitol státního rozpočtu.

### 5.4 Změny rozpočtu kapitoly OSFA

**V letech 2006 a 2007 představovalo provádění rozpočtových opatření (dále jen „ROP“) v kapitole OSFA běžný nástroj financování výdajů jiných kapitol státního rozpočtu.** Celkový finanční objem ROP dosáhl v roce 2006 částky 19 351 184 tis. Kč a v roce 2007 částky 7 426 175 tis. Kč.

MF v roce 2006 i v roce 2007 provedlo vždy 30 ROP zajišťujících transfery prostředků do jiných kapitol státního rozpočtu nebo případně vrácení nevyčerpané částky zpět nebo související přesuny mezi ukazateli kapitoly OSFA.

**Tabulka č. 3 – Transfery do jiných kapitol státního rozpočtu (v tis. Kč)**

	V roce 2006	V roce 2007
Kapitola 313 – <i>Ministerstvo práce a sociálních věcí</i>	9 509 966	0
Kapitola 327 – <i>Ministerstvo dopravy</i>	6 594 035	2 952 154
Kapitola 333 – <i>Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy</i>	627 770	893 852
Kapitola 329 – <i>Ministerstvo zemědělství</i>	1 010 043	1 782 503
Kapitola 334 – <i>Ministerstvo kultury</i>	231 703	247 729
Kapitola 398 – <i>Všeobecná pokladní správa</i>	58 442	95 907
Kapitola 312 – <i>Ministerstvo financí</i>	35 374	0
Kapitola 322 – <i>Ministerstvo průmyslu a obchodu</i>	59 640	0
Celkem	18 126 973	5 972 145

**Zdroj:** spisy MF k provedeným ROP.

Transfery nevyčerpaných prostředků zpět do kapitoly OSFA činily 6,2% z objemu ROP provedených v roce 2006 a 14,7% z objemu ROP provedených v roce 2007. Po vrácení nedočerpaných finančních prostředků byl upraven rozpočet kapitoly OSFA v jednotlivých letech. U dvou ROP provedených v roce 2007 nebyl zpětný převod na příslušné účty SFA v souvislosti s ne-realizovanými výdaji proveden do konce roku 2007, čímž byly zkráceny stavy těchto účtů SFA k 31. prosinci 2007 o cca 545 037 tis. Kč.

V kapitole OSFA provádělo MF v letech 2006 a 2007 také přesuny prostředků v rámci ukazatelů kapitoly OSFA. V roce 2006 to bylo 16 výdajových ROP v celkové výši 58 698 tis. Kč, v roce 2007 to bylo 11 výdajových ROP v celkové výši 72 589 tis. Kč a jedno příjmové ROP ve výši 485 808 tis. Kč.

## 6. Zajištění řídicí kontroly v kapitole OSFA

MF nepředložilo pověření zajišťující řídicí kontrolu, jak požaduje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). K problematice zabezpečení řídicí kontroly v kapitole OSFA uvedlo, že řízení SFA, a tím i kontrola dosud probíhaly dle kompetencí daných organizačním řádem MF a že tato oblast nebyla upravena samostatným vnitřním předpisem. Dále uvedlo, že v souvislosti se zaváděním účetnictví v kapitolách OSFA a *Státní dluh* bude tato oblast součástí připravované směrnice.

**Zjištěný stav neodpovídá požadavkům citovaného zákona o finanční kontrole ani doporučením, která MF vydává jako ústřední orgán státní správy pro tuto oblast. Neexistence pravidel představuje další riziko při nakládání s uvedenými prostředky státu.**

## 7. Bilance SFA a pasiv

MF měsíčně sestavuje přehled, ve kterém uvádí stavy jednotlivých položek začleněných do SFA, jednotlivých položek státních finančních pasiv a položek na „podrozvahových účtech“ (bilance SFA a pasiv). Údaje obsažené v bilanci MF uvádí a komentuje v části D. státního závěrečného účtu – *Zpráva o vývoji státních finančních aktiv a státních záruk*.

V kontrolovaném období nevycházely údaje o stavech SFA v bilanci z účetních dat, neboť MF o prostředcích SFA neúčtovalo. MF čerpalo data z výpisů z bankovních účtů a z jím vedené evidence. Pro sestavení bilance a pro způsob ocenění jejích jednotlivých položek nebyla stanovena pravidla.



**Vypovídací hodnota číselných údajů bilance byla u tuzemských i zahraničních majetkových účastí státu spravovaných MF nedostatečná. Samotné zařazení některých položek ze strany MF do SFA, a tím i do bilance SFA, neodpovídalo zákonu o rozpočtových pravidlech.**

**K docílení rovnosti mezi aktivy a pasivy zavedlo MF v bilanci položku *Fond státních finančních aktiv a pasiv*; stav zde MF uvádí se záporným znaménkem. Ani tento institut nemá oporu v právních předpisech.**

### III. Shrnutí a vyhodnocení

Státní finanční aktiva představují významnou část majetku státu, která je vedena odděleně a zahrnuje peněžní prostředky, majetkové účasti, cenné papíry a pohledávky. Zákon o rozpočtových pravidlech, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2001, jednotlivé části tohoto majetku blíže vymezil a správu SFA svěřil MF. Navázal tak na předchozí právní úpravu a zavedenou praxi MF.

Stav SFA v kontrolovaném období podle evidence MF činil k 1. lednu 2006 téměř 116,2 mld. Kč a k 31. prosinci 2007 téměř 102,5 mld. Kč.

Do SFA byly na základě zákonných úprav začleněny mj. peněžní prostředky uložené na zvláštních účtech; v roce 1996 se jednalo o *Zvláštní účet důchodového pojištění* a v roce 1997 o *Jaderný účet*. V roce 2008 byl novelou zákona o rozpočtových pravidlech zaveden místo *Zvláštního účtu důchodového pojištění* zvláštní účet *Rezerva pro důchodovou reformu*. Oproti dosavadní právní úpravě došlo k rozšíření okruhu příjmů i k rozšíření možnosti použití prostředků tohoto účtu.

Kontrolou bylo zjištěno, že v letech 2006 a 2007 MF převedlo bez potřebného právního titulu na účty SFA peněžní prostředky ve výši více než 4 182,2 mil. Kč. Do SFA také začlenilo peněžní prostředky, které ve smyslu zákona o rozpočtových pravidlech neměly povahu peněžních prostředků SFA. Dále MF nesprávně ponechalo ve SFA peněžní prostředky ve výši 25,1 mil. Kč a v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech nezahrnulo do operací státního rozpočtu peněžní operace ve výši minimálně 18 661,3 mil. Kč.

Prostřednictvím specifické kapitoly státního rozpočtu *Operace státních finančních aktiv* se příjmy a výdaje na účtech SFA stávají zároveň příjmy a výdaji státního rozpočtu, jehož objem a plnění běžně ovlivňují. Objem státního rozpočtu zvyšuje např. převod přebytku systému důchodového pojištění na zvláštní účet SFA, kdy však nejde o skutečné příjmy a výdaje státního rozpočtu, ale jen o převod peněžních prostředků mezi jeho dvěma kapitolami.

MF o majetku vykazovaném ve SFA ani o peněžních prostředcích kapitoly OSFA neúčtovalo, ačkoliv se jednalo o majetek státu, který je podle zákona předmětem účetnictví. MF vedlo o tomto majetku vlastní pomocnou evidenci, která nebyla upravena právními předpisy ani vnitřními předpisy MF a neměla potřebnou vypovídací schopnost a spolehlivost. Tato skutečnost negativně ovlivňovala sestavování státního závěrečného účtu, sestavování bilance SFA a pasiv apod. MF zahájilo práce na zavedení SFA do účetnictví v roce 2008.

Provádění peněžních operací se SFA a jejich zachycení v kapitole OSFA je administrativně složitý proces, který není dostatečně upraven právními ani interními předpisy. Podrobněji není upraveno ani finanční investování volných peněžních prostředků SFA zajišťované MF, ačkoliv objem investovaných prostředků *Jaderného účtu* dosáhl např. v roce 2006 více než 17 mld. Kč a v roce 2007 více než 13 mld. Kč. Na skutečnost, že finanční investování zůstatků *Jaderného účtu* prováděné zaměstnanci MF není podrobněji upraveno, upozornil NKÚ již v roce 2000 (kontrolní akce č. 99/35).

Plnění rozpočtu kapitoly OSFA a v důsledku toho i plnění celého státního rozpočtu bylo v kontrolovaném období zkresleno tím, že MF převádělo do příjmů státního rozpočtu částky dosud na *Jaderný účet* neinkasované. V roce 2006 se jednalo o částku 120,4 mil. Kč a v roce 2007 o částku 210,4 mil. Kč.

Pro oblast kapitoly OSFA nebyla zajištěna řídicí kontrola ve smyslu zákona o finanční kontrole.

**Na základě všech výše uvedených skutečností a kontrolních zjištění popsaných podrobněji v části II. tohoto kontrolního závěru považuje NKÚ za nezbytné:**

- zásadně přehodnotit celou oblast SFA, především jejich opodstatněnost z hlediska rozsahu a účelu,
- posoudit efekty soustředování peněžních prostředků na účtech SFA vzhledem ke skutečnosti, že při existenci deficitu státního rozpočtu je přírůstek těchto prostředků kryt vydanými státními dluhopisy,
- zajistit úplnou a spolehlivou evidenci SFA,
- stanovit přesná a závazná pravidla pro správu tohoto specifického majetku státu, včetně zavedení potřebných kontrolních mechanismů.



Příloha č. 1 ke kontrolnímu závěru č. 08/08

**Přehled korunových účtů SFA**

Číslo účtu	Název účtu
1978-18327001	Státní finanční rezervy
1978-8727001	Zvláštní účet důchodového pojištění
1978-12822001	Prostředky úrazového pojištění
1978-14326001	Rezerva prostředků na krytí schodku státního rozpočtu
1978-23222001	Rezerva na splátky úvěru od EIB na mezinárodní silnice
1978-23927001	Umořovací účet
1978-24022001	Umořovací účet cizích prostředků
1978-21227001	Účet pro úhrady restitucí a ostatní účelové prostředky pro MZe
1978-23820001	Zvláštní účelové prostředky
1978-23425001	Jaderný účet
1978-13825001	Výnosy a náklady spojené s likvidací federálních orgánů
1978-17623001	Prostředky na odstraňování důsledků povodní
1978-23329001	Prostředky z malé privatizace na výdaje ze zániku věcných břemen
1978-23724001	Prostředky související s reformou veřejné správy
1978-24727001	Prostředky na financování důsledků kosovské krize
1978-19020001	Grant od IBRD pro MF ČR
1978-27821001	Prostředky na infrastrukturální akce k víceúčelovým halám
1978-29026001	Prostředky pro důchodovou reformu
1978-33025001	Rezerva pro důchodovou reformu
1978-28621001	Prostředky z úvěru EIB na dálniční obchvat Plzeň
1978-28525001	Prostředky z úvěru EIB na české dálnice B
1978-28824001	Prostředky z úvěru EIB na Masarykovu universitu
1978-28728001	Prostředky z úvěru EIB na protipovodňová opatření
1978-28920001	Prostředky z úvěru EIB na odstraňování škod z povodní 2002
1978-28322001	Prostředky z úvěru EIB na výstavbu silničního okruhu Prahy, část jihozápadní
1978-28429001	Prostředky z úvěru EIB na výstavbu dálnice D8, Trmice – státní hranice ČR/SRN
1978-30529001	Prostředky z úvěru EIB na infrastrukturu VaK

Zdroj: evidence MF.

Příloha č. 2 ke kontrolnímu závěru č. 08/08

**Přehled příjmových a výdajových účtů kapitoly OSFA**

Číslo účtu	Název účtu
<b>Příjmové účty</b>	
2970-31927001	Odvody od původců radioaktivních odpadů
2970-32321001	Výnosy z finančního investování na Jaderném účtu
2970-32524001	Transfery prostředků od Fondu národního majetku
2970-32620001	Příjmy z likvidace státních podniků
5979-31927001	Splátky půjček ve prospěch prostředků SFA
2970-32727001	Přijaté narostlé úroky z emisí SDD
7974-31927001	Vratky nepoužitých prostředků SFA a jiných
2970-32823001	Přijaté dividendy z majetkových účastí státu ve správě MF
8977-31927001	Ostatní příjmy kapitoly OSFA
<b>Výdajové účty</b>	
2946-31927001	Neinvestiční financování nakládání s radioaktivními odpady
2946-32022001	Transfery obyvatelstvu
5444-31927001	Čerpání půjček poskytnutých z prostředků SFA
2946-32823001	Výplaty držitelům SDD kryté narostlými úroky
6947-31927001	Ostatní neinvestiční výdaje kapitoly OSFA
9945-31927001	Investiční financování nakládání s radioaktivními odpady
8942-31927001	Ostatní investiční výdaje kapitoly OSFA

Zdroj: evidence MF.



Příloha č. 3 ke kontrolnímu závěru č. 08/08

## Plnění závazných ukazatelů kapitoly OSFA v roce 2006

(v tis. Kč)

Ukazatele	Schválený rozpočet (1)	Rozpočet po změnách (2)	Skutečnost (3)	% (3:2)
<b>Souhrnné</b>				
Příjmy celkem	6 223 000	6 223 000	20 000 075,00	321,39
Výdaje celkem	24 742 166	7 839 404	5 127 695,00	65,41
<b>Financování</b>				
Změna stavu prostředků na bankovních účtech	9 295 146	9 295 146	-4 848 606,73	52,16
Přijaté dlouhodobé úvěry	9 224 020	9 224 020	6 972 522,00	75,59
<b>Specifické ukazatele – příjmy</b>				
Příjmy na účtech státních finančních aktiv				
• odvody od původců radioaktivních odpadů na <i>Jaderný účet</i>	1 350 000	1 350 000	1 305 526,00	96,71
• ostatní příjmy	4 873 000	4 873 000	18 694 549,00	383,64
<b>Specifické ukazatele – výdaje</b>				
Výdaje na projekty financované z úvěrů od zahraničních institucí	9 224 020	2 134 061	-	-
Výdaje vyvolané zánikem věcných břemen na restituovaném majetku	459 444	336 792	-	-
Výdaje na činnost Správy úložišť radioaktivních odpadů	108 000	108 000	108 000,00	100,00
Výdaje na řešení problémů spojených s důchodovou reformou	200 000	-	-	-
Výdaje na programy ve veřejném zájmu vedené v ISPROFIN	248 285	128 501	-	-
Zálohy na odškodnění obětí nacistické persekuce	1 000	1 000	-	-
Úhrady restitucí zemědělského majetku prostřednictvím MZe	25 000	25 000	1 466,00	5,68
Nákup akcií a majetkových podílů	2 817 000	2 817 000	2 817 000,00	100,00
Výdaje státu na sociální politiku	9 309 966	-	-	-
Ostatní výdaje	2 349 451	2 289 050	2 201 229,00	96,16

Zdroj: závěrečný účet kapitoly OSFA za rok 2006, systém ARIS.



Příloha č. 4 ke kontrolnímu závěru č. 08/08

**Plnění závazných ukazatelů kapitoly OSFA v roce 2007** (v tis. Kč)

Ukazatele	Schválený rozpočet (1)	Rozpočet po změnách (2)	Skutečnost (3)	% (3:2)
<b>Souhrnné</b>				
Příjmy celkem	2 589 347	2 589 347	3 079 599,22	118,93
Výdaje celkem	9 110 700	4 597 525	1 010 830,55	22,02
<b>Financování</b>				
Změna stavu prostředků na bankovních účtech	nebyly stanoveny	nebyly stanoveny	-	-
Přijaté dlouhodobé úvěry				
<b>Specifické ukazatele – příjmy</b>				
Daňové příjmy	1 300 000	1 300 000	1 309 916,29	100,76
Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	1 289 347	1 289 347	1 769 682,93	137,25
Transfery na programy vedené v ISPROFIN, v tom:	7 648 725	3 130 362	-	-
• transfery na projekty financované z úvěrů od zahraničních finančních institucí	6 955 481	2 586 348	-	-
• transfery na programy vyvolané zánikem věcných břemen na restituovaném majetku	333 244	181 409	-	-
• transfery na odstranění povodňových škod vzniklých v roce 2006 a na nová protipovodňová opatření	-	248 798	-	-
• ostatní	360 000	113 807	-	-
Nákup akcií a majetkových podílů	842 000	843 060	843 049,21	100,00
Výdaje na činnost Správy úložišť radioaktivních odpadů	94 500	94 500	92 500,00	97,88
Ostatní výdaje	525 475	523 603	75 281,34	14,38

Zdroj: závěrečný účet kapitoly OSFA za rok 2007, systém ARIS.





08/09

## Prostředky státního rozpočtu vynakládané na informační a komunikační technologie v souvislosti s převzetím schengenského acquis

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/09. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Ludmila Brynychová.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití investičních a neinvestičních prostředků státního rozpočtu určených na financování informačních a komunikačních technologií k převzetí schengenského acquis.

Kontrola byla provedena v době od března do září 2008. Kontrolováno bylo období od roku 2005 do roku 2007, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do doby ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále též „MV“);

Ministerstvo zahraničních věcí (dále též „MZV“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MV, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách MV nepodalo.

**Kolegium NKÚ** na svém XV. zasedání, konaném dne 23. října 2008,

**schválilo** usnesením č. 8/XV/2008

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

Schengenský prostor je území států, na jejichž společných hranicích nejsou vykonávány hraniční kontroly. Bezpečnost společně chráněného území je zajištěna harmonizovanými pravidly pro ochranu vnější hranice a úzkou spoluprací v oblastech příslušných informačním systémům.

Schengenské acquis je soubor právních předpisů, které tvoří základ schengenské spolupráce. Zahnuje zejména schengenskou dohodu, schengenskou prováděcí úmluvu a protokoly a úmluvy o přistoupení. Povinnost pro ČR převzít schengenské acquis a další opatření vyplývá z článku 8 *Protokolu o začlenění schengenského acquis do rámce Evropské unie*. Vláda v usnesení ze dne 28. března 2001 č. 304 k Návrhu organizačního zabezpečení přebírání schengenského acquis v období předcházejícím referenčnímu datu pro vstup ČR do Evropské unie, tj. do 31. prosince 2002, a v období do zahájení úplného provádění schengenského acquis stanovila, že odpovědnost za implementaci schengenského acquis má ministr vnitra.

Součástí schengenské spolupráce je i společná vízová politika členských států a vydávání jednotného schengenského víza. Rozhodujícími informačními a komunikačními technologiemi, které jsou nezbytné pro splnění účelu vymezeného schengenským acquis, jsou schengenský informační systém (dále jen „SIS“) a vízový informační systém (dále jen „VIS“).



- SIS je unijní pátrací systém, který soustřeďuje vybrané záznamy o osobách a věcech z národních policejních databází jednotlivých členských států a zpřístupňuje je ostatním smluvním státům. Je tvořen centrálním schengenským informačním systémem, zajišťujícím společné technické funkce, a jednotlivými národními schengenskými informačními systémy.
- VIS Evropské unie se bude skládat z centrální evropské databáze, která bude napojena na národní systémy. Garantem národního vízového systému ČR je MV. MZV, které zabezpečuje příslušné informační a komunikační technologie pro VIS, uvažuje o zřízení 212 pracovišť VIS na cca 106 zastupitelských úřadech a generálních konzulátech.

Aplikace související s implementací schengenského *acquis* jsou a budou provozovány v rámci infrastruktury MV a MZV (datové linky, servery apod.) společně s dalšími desítkami softwarových aplikací sloužících pro jiné účely a příslušnými hardwarovými prvky. V důsledku toho nelze technicky výdaje u jednotlivých akcí v příslušných podprogramech jednoznačně specifikovat a oddělit. Podíl z výdajů vynaložených na jednotlivé akce, který slouží na implementaci schengenského *acquis*, byl kontrolovanými osobami vyjádřen v procentech na základě odborného odhadu. Výdaje jsou čerpány v rámci systému programového financování MV a MZV v příslušných programech a podprogramech.

Stávající VIS MZV je informační technologie, která používá komunikační linky, servery a další informační technologie mezi zastupitelskými úřady (velvyslanectvími či generálními konzuláty) a ústředím MZV v Praze.

V důsledku připojení ČR k schengenskému prostoru se bude vízový proces pro všechna víza lišit oproti dosavadní praxi zejména snímáním biometrických dat. Bude snímán otisk všech deseti prstů a skenována papírová fotografie. Otisky prstů bude možné využívat k identifikaci osoby či k ověření totožnosti.

MV předpokládá zahájení ověřování fungování národního SIS v roce 2009. MZV předpokládá zprovoznění nového VIS v průběhu let 2009 až 2011, a to postupně podle jednotlivých teritorií.

Kontrola byla zaměřena na plnění povinností MV a MZV jako správců programů reprodukce majetku dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a vyhlášky č. 40/2001 Sb., resp. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Zjištění týkající se MV

- a) MV vynakládalo v kontrolovaném období výdaje na informační a komunikační technologie v souvislosti s převzetím schengenského *acquis* v následujících programech a podprogramech:
- Program č. 214 010 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny systému řízení Ministerstva vnitra* byl zahájen v roce 2003 a jeho ukončení se předpokládá v roce 2009. Má celkem šest podprogramů a výdaje na schengenské informační a komunikační technologie realizovalo MV v rámci podprogramu č. 214 011 – *Pořízení, obnova a provozování ICT systému řízení MV*. V kontrolovaném období bylo na tento účel vyčerpáno 10,5 mil. Kč.
  - Program č. 214 110 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny Policie ČR* byl zahájen v roce 2003 a jeho ukončení se předpokládá v roce 2010. Program má celkem osm podprogramů a výdaje na schengenské informační a komunikační technologie realizovalo

v podprogramu č. 214 111 – *Pořízení, obnova a provozování ICT Policie ČR* (dále jen „podprogram – 214 111“). V kontrolovaném období bylo na tento účel vyčerpáno 330,1 mil. Kč.

- Program č. 214 910 – *Výstavba informačních a komunikačních systémů a sítí resortu Ministerstva vnitra* byl zahájen v roce 2005 a jeho ukončení se předpokládá v roce 2012. Má celkem devět podprogramů a výdaje na schengenské informační a komunikační technologie byly součástí šesti z nich. V kontrolovaném období bylo na tento účel vyčerpáno 449,3 mil. Kč.

V souvislosti s implementací schengenského acquis bylo v kontrolovaném období v rámci uvedených podprogramů vyčerpáno celkem 789,9 mil. Kč.

Kontrolou NKÚ nebyly zjištěny nedostatky v činnosti MV jako správce uvedených programů, resp. podprogramů, při poskytování finančních prostředků na informační a komunikační technologie v souvislosti s převzetím schengenského acquis.

- b)** Ke kontrole na MV byly vybrány dvě rozhodující akce z podprogramu – 214 111 s největším objemem finančních prostředků, které jsou nezbytné pro splnění účelu implementace schengenského acquis:

- Akce *Národní vizový informační systém ČR* s rozpočtem 252 mil. Kč, kde bylo v kontrolovaném období vyčerpáno 84,5 mil. Kč. Akce zahrnovala osm okruhů činností souvisejících především s VIS.
- Akce *Národní schengenský informační systém ČR* s rozpočtem 190 mil. Kč, kde bylo v kontrolovaném období vyčerpáno 111,8 mil. Kč. Akce zahrnovala jedenáct okruhů činností souvisejících se SIS.

U těchto kontrolovaných akcí nebyly zjištěny nedostatky v čerpání finančních prostředků. Realizace má být podle schválených programových dokumentací ukončena ke dni 31. prosince 2008.

- c)** V kontrolovaném období profesně specializovaný kontrolní nebo auditní útvar MV nevykonal kontrolu nebo audit se zaměřením na výdaje vynaložené na informační a komunikační technologie pořizované v souvislosti s převzetím schengenského acquis.

## 2. Zjištění týkající se MZV

- a)** MZV financovalo informační a komunikační technologie částečně související s implementací schengenského acquis z následujících programů a podprogramů:

- Program č. 206 010 – *Rozvoj a obnova materiálně-technické základny MZV* (dále jen „program – 206 010“) byl zahájen v roce 2004 a jeho ukončení se předpokládá v roce 2011. Má tři podprogramy a výdaje na schengenské informační a komunikační technologie realizovalo MZV v rámci podprogramu č. 206 011 – *Pořízení a obnova a provozování ICT systému řízení MZV* (dále jen „podprogram – 206 011“). V kontrolovaném období bylo na stanovený účel podle odborného odhadu MZV vyčerpáno 15,1 mil. Kč.
- Program č. 106 010 – *Rozvoj a obnova materiálně-technické základny MZV ČR* má být realizován v letech 2008 až 2010. Má sedm podprogramů a výdaje na schengenské informační a komunikační technologie budou realizovány v podprogramu č. 106 011 – *Reprodukce ICT v OSS MZV* (dále jen „podprogram – 106 011“). Čerpání finančních prostředků se předpokládá až ve druhém pololetí roku 2008.

V realizaci programu – 206 010 byly zjištěny následující nedostatky:

- Spojitost cílů programu – 206 010 s implementací schengenského acquis nebyla v dokumentaci programu ani v dokumentaci podprogramu – 206 011 zmíněna.



- MZV v roce 2004 nevypracovalo dokumentaci programu – 206 010 v souladu s ustanovením § 2 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 40/2001 Sb., protože u navržených parametrů neuvedlo technico-ekonomická zdůvodnění. Tento stav napravilo až v červenci 2007 při aktualizaci programu.
  - MZV nepromítalo průběžně aktuální stav jednotlivých akcí podprogramu – 206 011 do informačního systému programového financování. Nedoplňovalo údaje týkající se investičních záměrů, registrace a zejména stanovení výdajů na financování akce organizační složky státu a rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování realizace akce.
  - Příslušné odborné útvary MZV poskytovaly skupině kontrolujících NKÚ rozdílné údaje o čerpání finančních prostředků na vybrané akce podprogramu – 206 011, což svědčí o nedostatcích v evidenčních systémech při přiřazování výdajů k jednotlivým akcím programového financování a zároveň o nevěrohodnosti a neprůkaznosti předložených údajů týkajících se čerpání finančních prostředků.
- V novém programu – 106 010 byla spojitost cílů s implementací schengenského acquis v programové dokumentaci již vyjádřena a MZV jej považuje za jeden ze stěžejních projektů. V opatřeních, která mají naplnit cíle podprogramu – 106 011, však není realizace nového VIS MZV uvedena jako samostatná akce, což by mohlo vést k nepřehlednému sledování výdajů na implementaci schengenského acquis.
- b)** Ke kontrole na MZV bylo vybráno celkem šest akcí z podprogramu – 206 011. Kontrolou NKÚ u vybraných akcí byly zjištěny následující nedostatky:
- MZV u pěti z vybraných akcí nedoložilo investiční záměry, registrační listy a rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování realizace akce ve smyslu vyhlášky č. 40/2001 Sb.
  - MZV předložilo u jedné akce celkem 66 účetních dokladů, z toho ve 41 případech nebyl výdaj uvedený na průvodních listech faktur označen příslušností k této akci. Ve 24 případech byl výdaj označen příslušností k jiné akci. Z předložených dokladů vyplývá, že výdaje související s jednotlivými akcemi podprogramu – 206 011 nejsou MZV správně přiřazovány k příslušným akcím. Čerpání finančních prostředků státního rozpočtu bylo neprůkazné.
  - U další akce předložilo MZV celkem 67 účetních dokladů, z toho ve 47 případech nebyl výdaj uvedený na průvodních listech faktur označen příslušností k této akci. Ve dvou případech byl výdaj označen neidentifikovatelně. I u této akce bylo čerpání finančních prostředků státního rozpočtu neprůkazné.
- c)** Veřejnou zakázku na *Vízový informační systém MZV* zadalo MZV již v březnu roku 2007 v otevřeném zadávacím řízení dle ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. V řádném termínu doručili nabídky tři uchazeči. Žádný z nich však nesplnil požadavky zadavatele uvedené v zadávacích podmínkách, a proto hodnotící komise nabídky vyřadila. Vzhledem k tomu, že byly podány pouze nepřijatelné nabídky, MZV dne 7. srpna 2007 rozhodlo ve shodě s doporučením hodnotící komise o zrušení zadávacího řízení.
- MZV opětovně zadalo v červenci roku 2008 veřejnou zakázku na *Vízový informační systém MZV* v otevřeném zadávacím řízení dle ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb. MZV tuto veřejnou zakázku zveřejnilo na stránkách informačního systému o zadávání veřejných zakázek dne 18. července 2008. Lhůtu pro podání nabídek stanovilo ke dni 1. září 2008. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky bez DPH činí 148,5 mil. Kč.
- d)** MZV v kontrolovaném období neprovedlo kontrolní akci zaměřenou na kontrolu čerpání finančních prostředků na informační a komunikační technologie pořizované za účelem implementace schengenského acquis.

### III. Shrnutí a vyhodnocení

Rozhodující informační a komunikační technologie, které jsou nezbytné pro splnění účelu vymezeného schengenským acquis, jsou schengenský informační systém, kde je garantem Ministerstvo vnitra, a vizový informační systém, na kterém se podílí i Ministerstvo zahraničních věcí.

Aplikace související s implementací schengenského acquis jsou a budou provozovány v rámci infrastruktury MV a MZV (datové linky, servery apod.) společně s dalšími desítkami softwarových aplikací sloužících jiným účelům a zároveň s příslušnými prvky zařízení hardware. Výdaje na implementaci schengenského acquis tedy nelze technicky ani finančně jednoznačně specifikovat a oddělit od výdajů na ostatní informační technologie. Proto byly v kontrolovaném období (2005 až 2007) vynaložené výdaje vyčísleny na základě odborného odhadu příslušných ministerstev ve výši 789,9 mil. Kč u MV a 15,1 mil. Kč u MZV.

Kontrolou realizace programů a vybraných akcí byly zjištěny nedostatky u MZV, které zejména nedostatečně plnilo povinnosti správce programu neboť:

- v dokumentaci programu – 206 010 ani v dokumentaci podprogramu – 206 011 nebyla zmíněna spojitost cílů programu s implementací schengenského acquis. U nového programu – 106 010 již byla tato spojitost vyjádřena, ale realizace nového vizového informačního systému není uvedena jako samostatná akce, což by mohlo vést k pokračujícímu nepřehlednému sledování výdajů na implementaci schengenského acquis;
- v období od 30. září 2004 do 16. července 2007 nedodržovalo předepsaný postup při projednávání a schvalování dokumentace programu. Nereagovalo včas na pokyn Ministerstva financí k doplnění a přepracování dokumentace programu – 206 010 a nepředložilo ji Ministerstvu financí ke schválení v požadovaném termínu;
- neprovádělo průběžně aktualizace stavu jednotlivých akcí podprogramu – 206 011 v informačním systému programového financování; zejména nedoplňovalo údaje týkající se investičních záměrů, registrace akcí a rozhodování o účasti státního rozpočtu;
- nezavedlo dostatečný evidenční systém přiřazování výdajů k jednotlivým realizovaným akcím. Údaje o čerpání finančních prostředků byly nevěrohodné a neprůkazné.





08/10

## Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2007

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/10. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jaromíra Steidlová.

Cílem kontroly bylo prověřit spolehlivost účetní závěrky k 31. prosinci 2007 předkládané Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* za rok 2007 a prověřit, zda při sestavování závěrečného účtu kapitoly MŠMT za rok 2007 postupovalo MŠMT v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“).

Kontrolovaným obdobím byl rok 2007 včetně souvisejícího období.

Námítky proti kontrolnímu protokolu MŠMT nepodalo.

**Kolegium NKÚ** na svém XIV zasedání, konaném dne 13. října 2008,

**schválilo** usnesením č. 5/XIV/2008

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

MŠMT bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. MŠMT je ústředním orgánem státní správy, organizační složkou státu, samostatnou účetní jednotkou a správcem rozpočtové kapitoly.

MŠMT bylo zřizovatelem několika organizačních složek státu a příspěvkových organizací. Údaje od těchto podřízených organizací se promítají do příjmů a výdajů kapitoly státního rozpočtu 333 – *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* (dále též „kapitola 333 – MŠMT“).

Podíl výdajů a příjmů MŠMT na celkovém souhrnu výdajů a příjmů kapitoly 333 – MŠMT v roce 2007 byl 99,6%. Podíl aktiv MŠMT na celkovém souhrnu aktiv kapitoly 333 – MŠMT v roce 2007 byl 57,2%.

Kontroly byly podrobeny činnosti, majetek a závazky, které byly předmětem účetnictví MŠMT a které měly vliv na hodnoty kontrolovaných konečných zůstatků účtů v účetní závěrce MŠMT (dále jen „ÚZ“) sestavené k 31. prosinci 2007 a sloužící jako podklad pro závěrečný účet kapitoly 333 – MŠMT za rok 2007, včetně souvisejících skutečností.

Kontrolovaný objem finančních prostředků a majetku je uveden v tabulce č. 1.



Tabulka č. 1

Ukazatel	Hodnota v Kč
Aktiva	8 824 186 244,36
Pasiva	8 824 186 244,36
Příjmy	2 518 842 814,85
Výdaje	122 711 616 513,41
Výnosy	3 266 781,30
Náklady	3 245 805,19
Podrozvahové účty	3 513 054,20

Zdroj: hlavní kniha MŠMT za rok 2007.

Tato kontrolní akce navazuje na kontrolní akce č. 06/21 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2007 Věstníku NKÚ) a 07/26 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2007 Věstníku NKÚ), v jejichž rámci byly kontrolovány činnosti, majetek a závazky, které byly předmětem účetnictví MŠMT a které měly vliv na hodnoty vykázané v ÚZ k 31. prosinci 2005 a k 31. prosinci 2006.

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Kontrola opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných při kontrolních akcích č. 06/21 a 07/26

V návaznosti na zjištění z kontrolních akcí č. 06/21 a 07/26 byla provedena kontrola MŠMT přijatých a realizovaných opatření k nápravě. Významnou část zjištěných nesprávností MŠMT odstranilo před datem sestavení ÚZ k 31. prosinci 2007. Některé nedostatky a nesprávnosti se nicméně opakovaly i v daném kontrolovaném období a jsou uvedeny včetně dalších zjištění v bodu 4.2 a v bodu 5. části II. tohoto kontrolního závěru.

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

### 2. Údaje vykazované v ÚZ k 31. prosinci 2007

Tabulka č. 2 – Údaje z výkazu *Rozvaha organizačních složek státu, územních samosprávných celků a příspěvkových organizací* (dále jen „výkaz Rozvaha“) k 31. prosinci 2007 (v tis. Kč)

Aktiva			Pasiva		
Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva celkem	Vlastní zdroje	Cizí zdroje	Pasiva celkem
1 014 672,86	7 809 513,45	8 824 186,31	8 796 061,66	28 124,64	8 824 186,30

Zdroj: účetní závěrka MŠMT k 31. prosinci 2007.

**Tabulka č. 3 – Údaje z Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, jimi zřízených organizačních složek státu a státních fondů (dále jen „Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu“) k 31. prosinci 2007 (v tis. Kč)**

Rozpočtové příjmy		Rozpočtové výdaje	
Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku	Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku
6 567 048,00	2 518 842,80	121 832 893,72	122 711 616,66

Zdroj: účetní závěrka MŠMT k 31. prosinci 2007.

**Tabulka č. 4 – Údaje z Výkazu zisku a ztráty organizačních složek státu (dále jen „Výkaz zisku a ztráty“) k 31. prosinci 2007 (v tis. Kč)**

Náklady	Výnosy	Výsledek hospodaření po zdanění
3 245,81	3 266,78	20,97

Zdroj: účetní závěrka MŠMT k 31. prosinci 2007.

### 3. Náležitosti ÚZ a úplnost jejího sestavení

ÚZ k 31. prosinci 2007 předložená ke kontrole neobsahovala v rozporu s vyhláškou č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků, část X – *Stavy a obraty na bankovních účtech organizačních složek státu, státních právnických osob, které mají vztah ke státní pokladně, a státních fondů vedených v jiných bankách (mimo ČNB), a to přestože na bankovním účtu vedeném mimo ČNB byl konečný zůstatek.*

### 4. Zjištěné nesprávnosti v ÚZ k 31. prosinci 2007

**Tabulka č. 5 – Celková nesprávnost v ÚZ k 31. prosinci 2007 (v Kč)**

Rozvaha	Nesprávnost v jednotlivých výkazech ÚZ		Celková nesprávnost v ÚZ
	Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu	Výkaz zisku a ztráty	
93 547 839,84	622 493 554,30	0	716 041 394,14

Zdroj: účetní závěrka MŠMT k 31. prosinci 2007.

#### 4.1 Identifikace nesprávností

Nesprávnosti byly identifikovány dle jednotlivých položek ÚZ s ohledem na jejich obsahové vymezení podle ustanovení § 4 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, podle vyhlášky č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkový-



mi organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu, a podle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

#### 4.2 Hlavní příčiny zjištěných nesprávností

Na celkové nesprávnosti se podílelo nadhodnocení a podhodnocení zůstatků jednotlivých položek příslušného výkazu v důsledku porušování platných právních předpisů, jak dokumentují zejména následující zjištěné skutečnosti, kdy MŠMT:

- **porušilo zákon č. 563/1991 Sb. tím, že:**
  - nezjistilo při inventarizaci skutečný stav majetku a nevykazovalo tento majetek v ÚZ na účtech 031 – *Pozemky* a 901 – *Fond dlouhodobého majetku*. MŠMT mělo k 31. prosinci 2007 na základě výpisu z katastru nemovitostí příslušnost hospodařit i s pozemky, které nevedlo ve svém účetnictví a které nebyly vykazovány v rámci ÚZ. Přehled je uveden v tabulce č. 6.

**Tabulka č. 6 – Přehled nemovitého majetku, který měl být vykázán v ÚZ k 31. prosinci 2007**

Popis	Katastrální území	Celková výměra v m <sup>2</sup>
Parcela č. 2270/25	Stará Boleslav	2 677
Parcely č. 640/1 a 640/2	Bystřice pod Hostýnem	434
Parcely č. 582/1 a 582/3	České Budějovice	391
Parcely č. 327/1, 328, 329, 330/5, 330/10	Kunín	18 432
Parcely č. 2458/32, 2458/33, 2458/46, 2458/47	Břevnov (Praha)	18 523
<b>Celkem</b>		<b>40 457</b>

**Pozn.:** První tři parcely se týkají zjištění z kontrolních akcí NKÚ č. 06/21 a 07/26.

Naopak MŠMT v ÚZ k 31. prosinci 2007 vykázalo pozemek, ke kterému nemělo k tomuto datu příslušnost hospodařit, a jeden pozemek zaúčtovalo dvakrát. Přehled je uveden v tabulce č. 7.

**Tabulka č. 7 – Přehled nemovitého majetku, který neměl být vykázán v ÚZ k 31. prosinci 2007**

Popis	Katastrální území	Celková výměra v m <sup>2</sup>	Poznámka
Parcely č. 81/4 a 83/3	Kožlí (Sechov)	7 794	MŠMT nemělo k 31. prosinci 2007 k těmto pozemkům příslušnost hospodařit.
Parcela 326/1	Nový Jičín - Dolní Předměstí	22 882	Pozemek byl zaúčtován a vykázán dvakrát.
<b>Celkem</b>		<b>30 676</b>	

MŠMT v důsledku výše uvedených skutečností v ÚZ ve výkazu Rozvaha výsledně **podhodnotilo účet 031 – *Pozemky* o 305 167,52<sup>1</sup> Kč a o stejnou částku podhodnotilo účet 901 – *Fond dlouhodobého majetku*;**

- nesprávně účtovalo o pohledávkách za dlužníkem dle pravomocného rozhodnutí Krajského soudu v Brně, tj.:

<sup>1</sup> Vyčíslená nesprávnost nezahrnuje hodnotu nemovitého majetku, který nebyl oceněn.

- do svého účetnictví nezaúčtovalo pohledávku ve výši 41 070,06 Kč jako úroky z prodlení přiznané Krajským soudem v Brně za období od 11. května 2001 do 31. prosince 2007 a
- zaúčtovalo na účet 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy* částku ve výši 175 866 Kč jako *dosud nepromlčené pohledávky nájemného za období od 1. ledna 2005 do 10. dubna 2007*, přestože Krajský soud v Brně za výše uvedené období žádný nárok MŠMT na zaplacení nájemného nepřiznal.

V důsledku výše uvedených skutečností MŠMT v ÚZ ve výkazu Rozvaha **nadhodnotilo účet 315 – Pohledávky za rozpočtové příjmy o 134 795,94 Kč (tj. 175 866–41 070,06) a o stejnou částku nadhodnotilo účet 965 – Saldo příjmů a výnosů (tj. o 134 795,94 Kč);**

- nepřeučtovalo nedobytnou pohledávku ve výši 1 130 309 Kč na podrozvahový účet (zjištění z kontrolní akce NKÚ č. 07/26) a nadále ji vykazovalo na účtu 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy*, přestože dle výpisu z obchodního rejstříku (vedeného příslušným soudem) byl usnesením soudu ze dne 17. února 2006 zamítnut návrh na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku této společnosti. MŠMT tak ve výkazu Rozvaha **nadhodnotilo účet 315 – Pohledávky za rozpočtové příjmy o částku 1 130 309 Kč a o stejnou částku nadhodnotilo účet 965 – Saldo příjmů a výnosů;**
- zaúčtovalo na účet 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy* pohledávku ve výši 13 196 123 Kč. Obsahem tohoto účetního případu byl uplatňovaný nárok na vrácení bezdůvodného obohacení na přeplacených úrocích z prodlení. Zmíněné obohacení vzniklo tím, že MŠMT v minulosti vyplatilo na základě rozhodnutí soudu úroky z prodlení, avšak v částce vyšší, než bylo povinnou vyplatit dle nařízení vlády č. 142/1994 Sb., kterým se stanoví výše úroků z prodlení a poplatku z prodlení. MŠMT podalo na základě zjištění NKÚ z kontrolní akce č. 07/26 žalobní návrh na vrácení bezdůvodného obohacení podle § 451 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve výši 13 196 123 Kč, který Obvodní soud pro Prahu 2 přijal dne 11. prosince 2007. MŠMT poté zaúčtovalo soudně vymáhanou částku na účet 315, aniž by soud pravomocně rozhodl. V důsledku této skutečnosti MŠMT v ÚZ ve výkazu Rozvaha nadhodnotilo účet 315 – ***Pohledávky za rozpočtové příjmy o 13 196 123 Kč a o stejnou částku nadhodnotilo účet 965 – Saldo příjmů a výnosů;***
- do účetního období roku 2007 zaúčtovalo pohledávky z titulu předpisů nájemného pro čtyři nájemníky na rok 2008 celkem ve výši 214 251 Kč, přestože tyto pohledávky časově nesouvisely s účetním obdobím roku 2007. Tím MŠMT v ÚZ ve výkazu Rozvaha **nadhodnotilo účet 315 – Pohledávky za rozpočtové příjmy o částku 214 251 Kč a o stejnou částku nadhodnotilo účet 965 – Saldo příjmů a výnosů.** Návazně MŠMT porušilo ustanovení zákona č. 563/1991 Sb. tím, že v této souvislosti zaúčtovalo také ostatní pohledávky jako předpisy záloh na služby spojené s užíváním nájemních bytů celkem ve výši 73 778 Kč (a ve stejné částce snížilo náklady organizace), přestože tyto skutečnosti časově nesouvisely s účetním obdobím roku 2007. V důsledku toho v ÚZ ve výkazu Rozvaha **nadhodnotilo účet 316 – Ostatní pohledávky o částku 73 778 Kč a o stejnou částku nadhodnotilo účet 964 – Saldo výdajů a nákladů;**
- **porušilo vyhlášku č. 505/2002 Sb. tím, že:**
- nesprávně zaúčtovalo a vykazovalo na účtu 021 – *Stavby* pořízení architektonické studie v hodnotě 2 344 300 Kč na rekonstrukci objektu Senovážné náměstí 24/977, Praha 1, místo na účtu 042 – *Pořízení dlouhodobého hmotného majetku*, přestože se nejednalo o stavbu ani o její technické zhodnocení. Architektonická studie sama o sobě nepředstavuje technické zhodnocení majetku. K rekonstrukci objektu dosud nedošlo. V důsledku toho MŠMT v ÚZ ve výkazu Rozvaha **nadhodnotilo účet 021 – Stavby o 2 344 300 Kč a o stejnou částku podhodnotilo účet 042 – Pořízení dlouhodobého hmotného majetku;**



- nepřevadlo hodnotu provozní dokumentace informačního systému dle zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, a prováděcí vyhlášky č. 529/2006 Sb. z účtu 041 – *Pořízení dlouhodobého nehmotného majetku*, i když byla tato dokumentace zařazena do užívání. Tím MŠMT v ÚZ ve výkazu Rozvaha **nadhodnotilo účet 041 – Pořízení dlouhodobého nehmotného majetku o 176 120 Kč;**
  - nesprávně zaúčtovalo zakoupení licenčního klíče pro program *AuditPro* k 650 počítačům v hodnotě 64 688,40 Kč na účet 041 – *Pořízení dlouhodobého nehmotného majetku*. Obsahem účetního případu nebyl nákup majetku ani jeho technické zhodnocení, ale nákup služby, která umožňuje provoz programu na další rok. Pořízení licenčního klíče mělo být zaúčtováno na účet 420 – *Služby a náklady nevýrobní povahy* a na rozpočtovou položku 5169 – *Nákup ostatních služeb*. V důsledku toho MŠMT v ÚZ ve výkazu Rozvaha **nadhodnotilo účet 041 – Pořízení dlouhodobého nehmotného majetku o 64 688,40 Kč** a o stejnou částku nadhodnotilo účet 901 – *Fond dlouhodobého majetku*. Současně s tím ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu **nadhodnotilo rozpočtovou položku 6111 – Programové vybavení o 64 688,40 Kč a o stejnou částku podhodnotilo rozpočtovou položku 5169 – Nákup ostatních služeb;**
  - při provádění opravy chybného účtování (zjištěného kontrolní akcí NKÚ č. 07/26) odúčtovalo z účtu 013 – *Software* a v důsledku toho i z účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku* vykazovaný drobný dlouhodobý nehmotný majetek ve výši 38 080 Kč, ale již jej nezaúčtovalo na správný účet 018 – *Drobný dlouhodobý nehmotný majetek* a zároveň na účet 901 – *Fond dlouhodobého majetku*. V důsledku toho MŠMT v ÚZ ve výkazu Rozvaha **podhodnotilo účet 018 – Drobný dlouhodobý nehmotný majetek o 38 080 Kč a o stejnou částku podhodnotilo účet 901 – Fond dlouhodobého majetku;**
- porušilo vyhlášku 323/2002 Sb. tím, že:
- účtovalo o práci a materiálu, které byly dodány při budování datových a silnoproudých přípojek pro terminály docházkového systému, o práci a materiálu na rekonstrukci datových rozvodů a o dodávce docházkových terminálů a čteček čipových karet na rozpočtovou položku 6111 – *Programové vybavení*, přestože uvedené účetní případy souvisejí se zhodnocením budovy. MŠMT proto mělo tyto účetní případy účtovat na rozpočtovou položku 6121 – *Budovy, haly a stavby*. V důsledku toho MŠMT ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu **nadhodnotilo rozpočtovou položku 6111 – Programové vybavení o celkovou částku 1 178 935,90 Kč a o stejnou částku podhodnotilo rozpočtovou položku 6121 – Budovy, haly a stavby;**
  - prostředky z Evropské unie ve výši 252 216 Kč určené na financování seminářů v rámci *Lisabonské konference 2007*, přijaté přímo na bankovní účet rezervního fondu, zařadilo na rozpočtovou položku 2329 – *Ostatní nedaňové příjmy jinde nezařazené*, a nikoliv na rozpočtovou položku 4153 – *Neinvestiční transfery přijaté od Evropské unie*. V důsledku toho MŠMT ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu **nadhodnotilo rozpočtovou položku 2329 – Ostatní nedaňové příjmy jinde nezařazené o 252 216 Kč a o stejnou částku podhodnotilo rozpočtovou položku 4153 – Neinvestiční transfery přijaté od Evropské unie;**
  - prostředky určené na operační program *Rozvoj lidských zdrojů* přijaté v roce 2007 bezprostředně z účtu Národního fondu zařazovalo na rozpočtovou položku 4153 – *Neinvestiční transfery přijaté od Evropské unie* (která je určena výlučně pro prostředky přicházející přímo z Evropské unie), a nikoliv na rozpočtovou položku 4118 – *Neinvestiční převody z Národního fondu*, která je svým zaměřením pro tyto prostředky určena. Příklad, který je v rozpočtové skladbě uveden v závorce u položky 4153, tedy že *tato položka zahrnuje neinvestiční prostředky Evropské unie, které jsou určeny organizačním složkám státu (např. Ministerstvu práce a sociálních věcí v rámci*



*programu na podporu rozvoje lidských zdrojů, ...), mohl být relevantní, jen pokud by prostředky na výše uvedený operační program přicházely přímo z Evropské unie. V důsledku toho MŠMT ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu **nadhodnotilo rozpočtovou položku 4153 – Neinvestiční transfery přijaté od Evropské unie o 621 249 930 Kč a o stejnou částku podhodnotilo rozpočtovou položku 4118 – Neinvestiční převody z Národního fondu;***

## 5. Neprůkaznost účetnictví

Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. stanoví účetním jednotkám povinnost vést účetnictví správné, úplné, průkazné, srozumitelné, přehledné a způsobem zaručujícím trvalost účetních záznamů. V ustanovení § 8 odst. 4 zákona č. 563/1991 Sb. je stanoveno, že účetnictví účetní jednotky je průkazné, jestliže všechny účetní záznamy daného účetnictví jsou průkazné a jestliže účetní jednotka provedla inventarizaci.

Výše uvedená ustanovení MŠMT porušilo tím, že v roce 2007:

- neprovedlo inventarizaci v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb., neboť nezjistilo skutečný stav majetku na účtu 031 – *Pozemky* (viz bod 4.2 část II. tohoto kontrolního závěru) a nevyhotovilo průkazné inventurní soupisy k účtům 321 – *Dodavatelé*, 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek*, 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek*, 331 – *Zaměstnanci*, 336 – *Závazky ze sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění*, 342 – *Ostatní přímé daně*, 225 – *Běžné účty finančních fondů*, 241 – *Běžný účet*, 243 – *Běžný účet fondu kulturních a sociálních potřeb*, 245 – *Ostatní běžné účty*. Konečné zůstatky účtů 225, 241, 243 a 245 byly v průběhu kontroly ověřeny porovnáním s bankovními výpisy z těchto účtů. Zůstatky na účtech 331, 336 a 342 byly ověřeny porovnáním výše peněžních prostředků na mzdy a na související zdravotní a sociální pojištění za měsíc prosinec, převedených koncem roku 2007 na účet cizích prostředků, s výší peněžních prostředků, které byly v lednu roku 2008 vyplaceny a odvedeny;
- provedlo neprůkazné účetní zápisy v hlavní knize. Při kontrole dokladů bylo zjištěno, že v hlavní knize existují dva účetní zápisy, ke kterým neexistují účetní doklady a které nebyly provedeny pracovníky MŠMT, ale pracovníky dodavatele zpracovávajícího pro MŠMT finanční výkazy. V jednom případě byla účetním zápisem přeúčtována částka 671 162 850 Kč na jiný paragraf rozpočtové skladby. Dle sdělení MŠMT provedl dodavatel daný účetní zápis za účelem opravy finančního Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, jimi zřízených organizačních složek státu a státních fondů (*Fin 2-04U*) kapitoly 333 – *MŠMT k 31. prosinci 2007*. Obdobně byl v dalším případě proveden v hlavní knize účetní zápis, kterým byla přeúčtována částka 28 410 Kč na jinou položku rozpočtové skladby.

V důsledku výše uvedených skutečností MŠMT porušilo zákon č. 563/1991 Sb. tím, že nezaúčtovalo oba účetní případy na základě účetních dokladů a navíc nezajistilo, aby byl k účetnímu zápisu připojen podpisový záznam osoby odpovědné za jeho provedení, což vedlo k neprůkaznosti nejen daných účetních záznamů, ale tím i celého účetnictví.

## 6. Další zjištění

MŠMT porušilo ustanovení zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, neboť uzavřelo koncem roku 2001 nájemní smlouvu, ve které nepožadovalo nájemné ve výši odpovídající maximálnímu ročnímu nájemnému stanovenému dle platného cenového předpisu, ale sjednalo u jednoho pozemku nájemné nižší, než tento zákon umožňuje.

Předmětem smlouvy byl pronájem parcely v katastrálním území Malá Strana. Část pozemku je mírně svažité a je užívána jako domovní zahrada, zbývající část je značně svažité s omezenou možností užívání. Za mírně svažitou plochu byla dohodnuta cena v souladu s výměrem Ministerstva financí č. 01/2001 ze dne 5. prosince 2000, a to 30 Kč/m<sup>2</sup>/rok. Cena za pronájem



značně svažitě části pozemku byla stanovena v rozporu s výše uvedeným výměrem na 10 Kč/m<sup>2</sup>/rok a tato výše nájemného zůstala v platnosti i k 31. prosinci 2007. Dle výše uvedeného zákona však nesmí být v tomto případě nájemné sjednáno v nižší částce, než kterou jako nejvyšší možné nájemné stanoví zvláštní právní předpis. Není-li nájemné upraveno zvláštním právním předpisem, sjedná se nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá. Stejně tak uvedený zákon neumožňuje částečné snížení výše nájemného kvůli provádění oprav a udržování předmětu nájmu nájemcem.

## 7. Vnitřní kontrolní systém

Průběžná a následná řídicí kontrola MŠMT neidentifikovala v účetní závěrce k 31. prosinci 2007 nesprávnosti, které zjistila skupina kontrolujících.

Průběžná a následná řídicí kontrola nebyla v roce 2007 nastavena tak, aby byla splněna všechna opatření k nápravě z kontrolní akce NKÚ č. 07/26, u kterých si MŠMT stanovilo termín realizace v roce 2007.

## III. Vyhodnocení

### 1. Spolehlivost ÚZ k 31. prosinci 2007

V souladu s doporučením mezinárodních kontrolních standardů INTOSAI a s ohledem na skutečnost, že tato kontrolní akce byla následnou kontrolní akcí, byla nejvyšší možná míra špatné evidence, kterou uživatelé účetních výkazů mohou shledávat jako ještě přijatelnou, stanovena ve výši 1 % z hodnoty výdajů (tj. z 1 227 116,17 tis. Kč), které nejpřiměřeněji zobrazují rozsah finanční činnosti dané účetní jednotky.

Z rozsahu zjištěných celkových nesprávností v ÚZ sestavené MŠMT k 31. prosinci 2007 (716 041 394,14 Kč) a z jeho porovnání se stanovenou nejvyšší možnou mírou špatné evidence (hladinou významnosti) je zřejmé, že ÚZ k 31. prosinci 2007 podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb. a příslušnými právními předpisy regulujícími účetnictví v ČR.

Tabulka č. 8 – Hladina významnosti a celková nesprávnost

(v tis. Kč)

Způsob určení hladiny významnosti	Hladina významnosti	Celková nesprávnost <sup>2</sup>
1 % z výdajů vykázaných ve výši 122 711 617	1 227 116,17	716 041,39

### 2. Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 333 – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

ÚZ sestavená MŠMT k 31. prosinci 2007 byla spolehlivým podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly MŠMT za rok 2007. Všechny výše uvedené zjištěné nesprávnosti byly v závěrečném účtu agregovány v číselných sestavách.

Celková nesprávnost v závěrečném účtu kapitoly 333 – MŠMT za rok 2007 byla vyčíslena ve výši 716 041 394,14 Kč, z toho ve výkazu Rozvaha ve výši 93 547 839,84 Kč a ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu ve výši 622 493 554,30 Kč. Na této nesprávnosti se podílelo nadhodnocení a podhodnocení jednotlivých položek příslušných výkazů.

<sup>2</sup> Vyčíslená celková nesprávnost v ÚZ nezahrnuje hodnotu nemovitého majetku, který nebyl oceněn.

Vzhledem k nesprávnostem, které byly zjištěny v ÚZ kontrolované osoby, je nezbytné, aby MŠMT ve svém účetnictví zabezpečilo provedení oprav a změn účetního systému, které by odstranily výše popsané nedostatky.



08/11

## Finanční prostředky vybírané na základě zákona Českou národní zdravotní pojišťovnou

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/11. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s prostředky vybíranými na základě zákona Českou národní zdravotní pojišťovnou na veřejné zdravotní pojištění.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2005 až 2007 a v případě věcných souvislostí i předchozí období a období do ukončení kontroly.

Kontrola byla provedena v době od března do září 2008 u České národní zdravotní pojišťovny se sídlem Praha 2, Ječná 39.

Kontrolovaná osoba nepodala námitky proti kontrolnímu protokolu.

**Kolegium NKÚ** na svém XVI. zasedání, konaném dne 12. listopadu 2008,

**schválilo** usnesením č. 10/XVI/2008

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

Vznik, činnost a zánik resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťoven (dále také „zaměstnanecká pojišťovna“) a jejich vztah k Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky upravuje zákon č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách. Podle tohoto zákona je zaměstnanecká pojišťovna právnickou osobou, v právních vztazích vystupuje svým jménem, může nabyvat práv a povinností a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Zapisuje se do obchodního rejstříku. Zaměstnanecká pojišťovna hospodář s vlastním majetkem a majetkem jí svěřeným. Nesmí zřizovat a provozovat zdravotnické zařízení ani podnikat s prostředky plynoucími z veřejného zdravotního pojištění.

Stěžejní činností zdravotních pojišťoven je výběr pojistného na veřejné zdravotní pojištění (dále také „pojistné“), správa svěřených prostředků a financování zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění (dále také „zdravotní péče“).

Oblast veřejného zdravotního pojištění dále upravují:

- zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu,
- zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění,
- zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů,
- prováděcí vyhlášky k jednotlivým zákonům a další právní předpisy.

Kontrolní akce byla zaměřena na kontrolu legality, tzn. na ověření, zda kontrolované činnosti České národní zdravotní pojišťovny byly v souladu s právními předpisy a zda byly věcně a formálně správné.

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



## II. Skutečnosti zjištěné kontrolou

### 1. Základní informace

Česká národní zdravotní pojišťovna (dále také „ČNZP“) je ve smyslu platných právních předpisů nositelkou veřejného zdravotního pojištění pro pojištěnce, kteří jsou u ní zaregistrováni. Od svého vzniku, tj. od roku 1994, byla otevřena všem pojištěncům bez ohledu na jejich zaměstnaneckou či oborovou profesní příslušnost. ČNZP je zdravotní pojišťovnou s celorepublikovou působností a organizačně se člení na ústředí a 43 poboček.

**Tabulka č. 1 – Základní údaje o ČNZP**

	2005	2006	2007
Průměrný počet pojištěnců ČNZP	309 487	313 007	313 707
- z toho hrazených státem	177 565	181 941	183 541
Počet plátců pojistného na veřejné zdravotní pojištění k 31. 12.	86 824	87 515	92 118
Průměrný přepočtený počet zaměstnanců ČNZP	181	175	179
Průměrný počet pojištěnců na 1 zaměstnance ČNZP	1 710	1 789	1 753

**Zdroj:** výroční zprávy ČNZP za roky 2005, 2006 a 2007, sdělení ČNZP.

### 2. Pojistné na veřejné zdravotní pojištění

Platby pojistného jsou základním příjmem zdravotní pojišťovny. Plátcí pojistného na veřejné zdravotní pojištění (dále také „plátce pojistného“) jsou pojištěnci, zaměstnavatelé pojištěnců a stát. Pojistné se platí zdravotní pojišťovně, u které je pojištěnec pojištěn. Veškeré vybrané pojistné je zdrojem základního fondu zdravotního pojištění (dále také „ZFZP“).

**Tabulka č. 2 – Vybrané a dlužné pojistné ČNZP**

(v tis. Kč)

	2005	2006	2007
Příjmy ZFZP z pojistného*	3 690 299	3 940 279	4 341 666
Příjmy ZFZP z přerozdělení	723 436	1 014 127	1 084 852
Pohledávky za plátcí pojistného po lhůtě splatnosti k 31. 12.	397 315	445 588	500 890

**Zdroj:** výroční zprávy ČNZP za roky 2005, 2006 a 2007 a účetní záznamy ČNZP.

\* bez peněžních prostředků plynoucích z měsíčního vyúčtování výsledků přerozdělování

#### 2.1 Přerozdělování pojistného

Veškeré vybrané pojistné všemi zdravotními pojišťovnami podléhá přerozdělování podle kritérií stanovených zákonem č. 592/1992 Sb. Správcem zvláštního účtu přerozdělování pojistného je Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky.

ČNZP byla v letech 2005 až 2007 příjemcem prostředků z přerozdělování pojistného a tyto peněžní prostředky se staly součástí příjmů ZFZP.

#### 2.2 Pravděpodobná výše pojistného

Zákon č. 592/1992 Sb. umožňuje zdravotní pojišťovně stanovit pravděpodobnou výši pojistného, jestliže zaměstnavatel nebo osoba samostatně výdělečně činná nepodalí přehled pro účely veřejného zdravotního pojištění ani po písemné výzvě.

Z kontrolovaného vzorku 81 plátců pojistného, kteří nepředali ČNZP přehledy o příjmech a výdajích v letech 2005 až 2007, ČNZP nezaslala písemnou výzvu 34 plátcům pojistného; výzvu

zaslala až v průběhu kontroly NKÚ. Pravděpodobnou výši pojistného za celé kontrolované období ČNZP stanovila pouze v jednom případě.

### 2.3 Kontrola placení pojistného

ČNZP prováděla kontrolu placení pojistného formou korespondenční, tj. porovnáváním dokladů předložených plátcem pojistného s údaji v informačním systému ČNZP (dále také „IS“), a formou fyzické kontroly. Fyzická kontrola probíhala u plátce pojistného a představovala prověrku všech podkladů prokazujících správnost výpočtu a odvodu pojistného.

ČNZP neaktualizovala data v IS. Například v roce 2007 provedla 452 fyzických kontrol, z toho pouze 80 kontrol zaevidovala do IS. Ve zbývajících 372 kontrolách nezaevidovaných v IS ČNZP představovalo dlužné pojistné a penále 13 640 506 Kč. Dále bylo zjištěno, že u vybraných 49 plátců pojistného ČNZP evidovala v IS k 31. prosinci 2007 předpokládaný dluh po lhůtě splatnosti v souhrnné výši 40 924 189 Kč, ačkoli ve skutečnosti dluh neexistoval.

### 2.4 Vymáhání dlužného pojistného

Zákon č. 48/1997 Sb. ukládá zdravotním pojišťovnám povinnost vymáhat na dlužníkovi zaplacení pojistného včetně penále, nezaplatí-li plátcé pojistné ve stanovené výši a včas. Zdravotní pojišťovny rozhodují platebními výměry; vykonatelné platební výměry jsou titulem pro soudní nebo správní výkon rozhodnutí.

ČNZP důsledně nebo bez zbytečného odkladu nevymáhala dlužné pojistné a penále, například:

- v devíti případech ČNZP vypracovala oznámení o zahájení správního řízení s časovou prodlevou v rozmezí 8 až 15 měsíců od data ukončení kontroly plateb pojistného (celková výše pohledávek 2 749 889 Kč);
- v osmi případech ČNZP nerozhodla o dlužném pojistném a penále platebním výměrem, přestože zahájila s plátcí pojistného správní řízení. Od zpracování oznámení o zahájení správního řízení do data žádosti NKÚ o příslušné doklady uplynula doba v rozmezí od 18 do 34 měsíců (celková výše pohledávek 2 613 488 Kč);
- ve dvou případech ČNZP vydala platební výměry s časovou prodlevou 9 a 20 měsíců od zahájení správního řízení (celková výše pohledávek 882 421 Kč);
- v devíti případech se doba od nabytí právní moci vydaných platebních výměrů do data žádosti NKÚ o příslušné doklady pohybovala v rozmezí 15 až 47 měsíců, aniž by byl proveden soudní nebo správní výkon rozhodnutí (celková výše pohledávek 1 592 690 Kč);
- u vybraných 325 plátců pojistného, které ČNZP také evidovala v IS, byl prohlášen konkurs (duben až prosinec 2006), z toho u 186 plátců pojistného nebyla předána dokumentace, a nebylo tak možné zjistit a vyčíslit výši nepřihlášených eventuálních pohledávek; z dokumentace zbývajících 139 případů bylo zjištěno, že ve 29 případech ČNZP nepřihlásila do konkursu pohledávku v celkové výši 2 578 158 Kč; v jednom případě ČNZP přihlásila pohledávku opožděně a v důsledku toho byla pohledávka ve výši 141 540 Kč z konkursního řízení vyloučena.

### 2.5 Přeplatky pojistného

Zákon č. 592/1992 Sb. ukládá povinnost vracet přeplatky pojistného do jednoho měsíce ode dne, kdy tento přeplatek zdravotní pojišťovna zjistila. U kontrolovaného vzorku 86 vrátek přeplateků byla lhůta ze strany ČNZP dodržena.

## 2.6 Podnět ke zrušení živnostenského oprávnění

Dnem 1. srpna 2006 nabyl účinnosti zákon č. 214/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tato novela přinesla kromě dalších změn i doplnění § 40 zákona č. 48/1997 Sb. o nový odstavec 6, který zní:

*„(6) Zdravotní pojišťovny dávají podnět živnostenskému úřadu ke zrušení živnostenského oprávnění podnikateli z důvodu neplnění závazků podnikatele platit pojistné na veřejné zdravotní pojištění.“*

Novela sice umožňuje zdravotním pojišťovnám dávat živnostenským úřadům podnět ke zrušení živnostenského oprávnění podnikateli, u kterého jsou evidovány dluhy v platbách pojistného na veřejné zdravotní pojištění, živnostenský zákon však již neumožňuje živnostenským úřadům zrušit živnostenské oprávnění z důvodu neplacení pojistného. ČNZP ve svém vyjádření uvedla, že odebráním živnostenského oprávnění plátcí pojistného se pravděpodobnost vymožení dluhu ještě sníží, a proto této možnosti nevyužívala.

Z výše uvedených důvodů vyplývá, že právní úprava neplní svůj účel a měla by být v potřebných souvislostech přehodnocena.

## 3. Úhrady zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění

ČNZP měla vzhledem ke své celorepublikové působnosti uzavřeny smlouvy se zdravotnickými zařízeními (dále také „ZZ“) po celém území ČR.

**Tabulka č. 3 – Počet smluvních zdravotnických zařízení a náklady na zdravotní péči**

	K 31. 12. 2005		K 31. 12. 2006		K 31. 12. 2007	
	Počet ZZ	Náklady na ZP* v tis. Kč	Počet ZZ	Náklady na ZP* v tis. Kč	Počet ZZ	Náklady na ZP* v tis. Kč
Zdravotnická zařízení celkem	23 159	4 321 521	23 678	4 515 921	24 042	4 697 570
- z toho: ambulantní ZZ	19 706	1 187 049	19 941	1 344 755	20 152	1 422 198
lůžková ZZ	421	1 927 041	409	2 021 578	411	2 121 116
lékárenská zař.	2 657	959 252	2 994	899 482	3 142	866 737
ostatní ZZ	375	248 179	334	250 106	337	287 519
<hr/>						
Náklady na jednoho pojištěnce		13 963 Kč		14 428 Kč		14 974 Kč

Zdroj: výroční zprávy ČNZP za roky 2005, 2006 a 2007.

\* ZP – zdravotní péče

### 3.1 Smluvní vztahy se zdravotnickými zařízeními

Ministerstvo zdravotnictví stanovilo prováděcími vyhláškami k zákonu č. 48/1997 Sb. podmínky, za nichž zdravotní pojišťovny uzavírají smlouvy se ZZ poskytujícími zdravotní péči. Smlouva o poskytování zdravotní péče (dále jen „smlouva“) se nesmí odchýlit od rámcové smlouvy, jak stanoví příslušné vyhlášky, a lze ji uzavřít jen na ty druhy zdravotní péče, které je ZZ oprávněno poskytovat.

Vybraných 201 smluv uzavřených ČNZP se ZZ neobsahovalo potřebné údaje a informace o věcném a technickém vybavení a personálním zajištění. Smlouvy obsahovaly pouze obecné prohlášení ZZ. Ve smlouvách dále nebyl vymezen skutečný rozsah zdravotní péče, kterou je ZZ oprávněno poskytovat, ale celé spektrum výkonů dané odbornosti.



### 3.2 Úhrady zdravotní péče

ČNZP prováděla úhrady zdravotní péče z prostředků ZFZP. Ze zdravotního pojištění byla hrazena především ústavní péče, ambulantní péče a léčivé přípravky.

Zdravotní péče byla hrazena podle ujednání mezi ČNZP a ZZ. Kontrolou bylo prověřeno 164 smluv; v ujednáních o hodnotě bodu, o výši paušální úhrady a ve zvoleném způsobu úhrady nebylo zjištěno pochybení.

Těm ZZ, se kterými zdravotní pojišťovna neměla uzavřenu smlouvu, hradila pouze nutnou a neodkladnou zdravotní péči, jak stanoví právní předpisy.

Zdravotní pojišťovny podle zákona č. 48/1997 Sb. hradí ze zdravotního pojištění také nutné a neodkladné léčení v cizině, pokud nestanoví mezinárodní smlouva jinak. Za účelem realizace mezistátních úhrad zdravotní péče vzniklo Centrum mezistátních úhrad, které je sdružením právnických osob (zdravotních pojišťoven). Úhrady za zdravotní péči poskytnutou svým pojištěncům ošetřeným v zahraničí prováděla ČNZP na bankovní účet uvedeného sdružení ve stanovených termínech. Výdaje na léčení pojištěnců ČNZP ošetřených v zahraničí činily 1 017 tis. Kč v roce 2005, 1 343 tis. Kč v roce 2006 a 2 295 tis. Kč v roce 2007.

### 3.3 Poskytování prostředků zdravotnické techniky

ČNZP v souladu se zákonem č. 48/1997 Sb. hradila ze ZFZP a zapůjčovala svým pojištěncům prostředky zdravotnické techniky (dále také „PZT“). O zápůjčkách vedla samostatnou mimoúčetní evidenci.

ČNZP neprovedla do 31. prosince 2007 kroky, které by vedly k navrácení PZT, ani nevymáhala od jiných zdravotních pojišťoven náhradu za PZT zapůjčené osobám, které se staly pojištěnci dotyčných zdravotních pojišťoven. K 31. prosinci 2007 ČNZP evidovala nevrácené PZT ve výši 1 434 228 Kč.

### 3.4 Regulační omezení a korekce úhrad zdravotní péče

V souladu s prováděcími vyhláškami k zákonu č. 48/1997 Sb. bylo mezi ČNZP a ZZ smluvně dohodnuto i uplatnění regulačních omezení hrazené zdravotní péče. Aplikace regulačních omezení vůči ZZ měla v kontrolovaném období klesající tendenci. Pokles uplatněných regulací zdůvodnila ČNZP nenaplněním kritérií, která jsou pro použití regulačních omezení stanovena příslušnými vyhláškami.

**Tabulka č. 4 – Uplatnění regulací**

		2005	2006	2007
Regulace	(+)	33 326 tis. Kč	332 413 tis. Kč	46 180 tis. Kč
	(-)	81 757 tis. Kč	26 286 tis. Kč	42 tis. Kč
Počet ZZ, u kterých byla uplatněna regulace (v %)		4 659 (20 %)	2 399 (10,13 %)	1 935 (8,04 %)

**Zdroj:** sdělení ČNZP.

Zdravotní pojišťovny jsou podle zákona č. 48/1997 Sb. povinny upravit jednotlivým ZZ úhradu za zdravotní výkony v daném kalendářním čtvrtletí korekčním koeficientem, pokud jsou splněny zákonem stanovené podmínky. ČNZP u některých ZZ (záchranná služba, nemocnice) korekční koeficient neuplatnila.



### 3.5 Kontrolní činnost zdravotní pojišťovny

Zdravotní pojišťovny mají podle zákona č. 48/1997 Sb. povinnost kontrolovat využívání a poskytování zdravotní péče hrazené ze zdravotního pojištění. Kontrolní činnost provádějí zdravotní pojišťovny porovnáním dat v IS a prostřednictvím revizních lékařů a odborných pracovníků způsobilých k revizní činnosti.

Dodržování základních omezení vyplývajících z právní úpravy a z uzavřených smluv ČNZP kontrolovala nejprve prostřednictvím IS formou tzv. prerevize, kdy byly ještě před úhradou odmítnuty některé nesprávně vykazané výkony. Kontrolní činnost zajišťovala ČNZP prostřednictvím revizních lékařů (18 v roce 2005, 16 v roce 2006, 15 v roce 2007). Na plný úvazek pracovalo 6 revizních lékařů.

**Tabulka č. 5 – Kontrolní činnost prováděná revizními lékaři ČNZP**

Rok	Celkový počet kontrol	Počet kontrol v ústavních zařízeních (nemocnicích)	Výsledky kontrolní činnosti u nemocnic (nevidováno v IS a nekompenzováno)
2005	143	38	18 765 tis. Kč
2006	209	135	23 363 tis. Kč
2007	62	6	317 tis. Kč
<b>Celkem</b>	<b>414</b>	<b>179</b>	<b>42 445 tis. Kč</b>

Zdroj: sdělení ČNZP.

Pokles počtu kontrol v roce 2007, který je patrný z výše uvedené tabulky, odůvodňovala ČNZP organizačními a personálními změnami.

Na základě výsledků kontrol provedených v nemocnicích v letech 2005–2007 ČNZP vyčíslila neoprávněně vykazanou zdravotní péči ve výši 42 445 tis. Kč, kterou však nezaevidovala do svého IS a kterou do doby ukončení kontroly vůči nemocnicím nekompenzovala.

## 4. Fondy ČNZP

Druhy, tvorbu a správu fondů zaměstnanecké pojišťovny upravuje zákon č. 280/1992 Sb. a vyhláška č. 418/2003 Sb., kterou se stanoví podrobnější vymezení okruhu a výše příjmů a výdajů fondů veřejného zdravotního pojištění zdravotních pojišťoven, podmínky jejich tvorby, užití, přípustnosti vzájemných převodů finančních prostředků a hospodaření s nimi, stanoví také limit nákladů na činnost zdravotních pojišťoven krytých ze zdrojů základního fondu a určuje i postup propočtu tohoto limitu.

ČNZP tvořila a spravovala ZFZP, rezervní fond, provozní fond, sociální fond, fond majetku, fond reprodukce majetku a fond prevence.

ZFZP slouží především k úhradě zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění, k přidělení do provozního fondu ke krytí nákladů na činnost zaměstnanecké pojišťovny a k přidělení do dalších fondů.

Příděly do ZFZP, do provozního fondu, do fondu reprodukce majetku a do sociálního fondu ČNZP realizovala v souladu s vyhláškou č. 418/2003 Sb. a při tvorbě fondu prevence ČNZP postupovala v souladu se zákonem č. 280/1992 Sb.

**Tabulka č. 6 – Příjmy a výdaje fondů ČNZP** (v tis. Kč)

		2005	2006	2007
ZFZP	Příjmy*	4 474 950	4 986 500	5 461 659
	Výdaje	4 504 394	4 751 016	4 819 419
Provozní fond	Příjmy	200 492	181 497	199 350
	Výdaje	176 177	172 994	183 954
Fond reprodukce majetku	Příjmy	16 878	18 575	19 634
	Výdaje	17 010	13 185	21 327
Sociální fond	Příjmy	1 187	1 081	1 195
	Výdaje	883	865	858
Rezervní fond	Příjmy	4 592	751	4 057
	Výdaje	320	10	10
Fond prevence	Příjmy	27 316	22 509	32 346
	Výdaje	37 048	11 326	8 344

**Zdroj:** výroční zprávy ČNZP za roky 2005, 2006 a 2007.

\* včetně peněžních prostředků plynoucích z měsíčního vyúčtování výsledků přerozdělování

Zákon č. 280/1992 Sb. ukládá zaměstnanecké pojišťovně povinnost udržovat rezervní fond ve stanovené výši. Výše rezervního fondu ČNZP k 31. prosinci 2005 činila 58 799 tis. Kč, k 31. prosinci 2006 byla 62 805 tis. Kč a k 31. prosinci 2007 činila 66 881 tis. Kč. Tvorba i výše rezervního fondu ČNZP byly v souladu s příslušnými právními předpisy.

**Provozní fond** zdravotní pojišťovny se používá k úhradě nákladů na její činnost dle principů stanovených vyhláškou č. 418/2003 Sb. ČNZP v kontrolovaném období čerpala prostředky provozního fondu především na mzdy zaměstnanců včetně sociálního a zdravotního pojištění, ostatní služby a nájemné. ČNZP v kontrolovaném období nevlastnila nemovitý majetek a všechny provozní prostory si najímala.

**Tabulka č. 7 – Nejvýznamnější položky čerpání provozního fondu**

		2005		2006		2007	
Čerpání provozního fondu*		184 302 tis. Kč		158 263 tis. Kč		197 457 tis. Kč	
z toho největší položky:	v tis. Kč	v %	v tis. Kč	v %	v tis. Kč	v %	
- mzdy zaměstnanců	53 174	28,8%	54 874	34,7%	61 071	30,9%	
- sociální pojištění	13 859	7,5%	14 324	9%	15 995	8,1%	
- zdravotní pojištění	4 797	2,6%	4 955	3,1%	5 537	2,8%	
- ostatní služby	53 003	28,7%	43 978	27,8%	55 811	28,3%	
- nájemné	17 033	9,2%	16 278	10,3%	16 196	8,2%	

**Zdroj:** výroční zprávy ČNZP za roky 2005, 2006 a 2007, účetní záznamy.

\* Čerpání provozního fondu je odlišné od jeho výdajů, neboť je ovlivněno konečnými zůstatky závazků provozního fondu k 31. prosinci jednotlivých let.

Z **fondu prevence** může zdravotní pojišťovna hradit takovou zdravotní péči, která jde nad rámec péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění a u níž je prokazatelný preventivní, diagnostický nebo léčebný efekt a která je poskytována pojištěncům v souvislosti s jejich existujícím nebo hrozícím onemocněním.



Výdaje fondu prevence měly v kontrolovaném období klesající tendenci. Oproti tomu zůstatek finančních prostředků tohoto fondu narůstal a k 31. prosinci 2007 činil 108 893 tis. Kč. Čerpání fondu prevence v kontrolovaném období představovaly zejména poplatky za vedení bankovního účtu, vyúčtování stravenek poskytovaných dárcům krve a úhrady za ozdravné pobyty dětí.

## 5. Účetnictví

Zdravotní pojišťovna je povinna podle zákona č. 280/1992 Sb. zajistit prostřednictvím auditora nebo právnické osoby, která je zapsána v seznamu auditorů, ověření účetní závěrky a výroční zprávy zaměstnanecké pojišťovny za příslušný rok. Výroční zprávy ČNZP za roky 2005, 2006 a 2007 obsahovaly mimo jiné účetní závěrky a zprávy nezávislého auditora o ověření údajů účetní závěrky i výroční zprávy s vyjádřením výroku bez výhrad.

### 5.1 Vedení účetnictví

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví (dále jen „zákon o účetnictví“), stanoví účetním jednotkám povinnost vést účetnictví správné, úplné, průkazné, srozumitelné, přehledné a způsobem zaručujícím trvalost účetních záznamů.

Dle zákona o účetnictví je účetnictví účetní jednotky průkazné, jestliže všechny účetní záznamy tohoto účetnictví jsou průkazné a účetní jednotka provedla inventarizaci.

Účetnictví ČNZP nebylo průkazné, protože:

- ČNZP neprokázala stav účtu 311 100 – *Pohledávky za plátcí pojistného* k 31. prosinci 2005 ve výši 300 620 872,28 Kč, k 31. prosinci 2006 ve výši 321 294 091,49 Kč a k 31. prosinci 2007 ve výši 343 299 760,49 Kč porovnáním se skutečností, neboť nedoložila položkový seznam těchto pohledávek a neprovedla řádně dokladovou inventuru těchto pohledávek. Na tomto účtu ČNZP neúčtovala o jednotlivých pohledávkách za plátcí pojistného dle IS, ale v letech 2005 a 2006 uváděla pouze sumární kvalifikovaný odhad výše pohledávek ve lhůtě splatnosti stanovený na základě předpokládané výše předpisů pojistného. V roce 2007 ČNZP účtovala o pohledávkách za plátcí pojistného dle předpisů pojistného z IS. Vzhledem k tomu, že takto byl zaúčtován pouze rok 2007 a nebyl změněn způsob účtování o pohledávkách za plátcí pojistného jako celek, ČNZP nedoložila položkový seznam pohledávek na uvedeném účtu ani k 31. prosinci 2007.
- ČNZP vedla v účetnictví na účtu 311 200 – *Pohledávky – dlužné pojistné informační systém* k 31. prosinci 2005, 2006 a 2007 pohledávky za plátcí pojistného ve výši, která neodpovídala jejich skutečnému stavu, vyplývajícímu z údajů evidovaných v IS. Výše jednotlivých pohledávek stále vyjadřovala stav pohledávek za plátcí pojistného z účetního období 1999, do kterého byly tyto pohledávky zaúčtovány. ČNZP od roku 1999 upravovala pohledávky na účtu č. 311 200 pouze v případě provedení kontroly konkrétního plátce pojistného, v takových případech pak docházelo k odúčtování výše pohledávky. ČNZP neupravovala tyto pohledávky dle údajů v IS. ČNZP neprovedla k 31. prosinci 2005, 2006 a 2007 řádně inventarizaci pohledávek evidovaných na účtu č. 311 200, jelikož nezjistila jejich skutečný stav vyplývající z IS a neověřila, zda tento skutečný stav odpovídá stavu pohledávek na tomto účtu v účetnictví; přitom k 31. prosinci 2007 byl stav pohledávek na účtu č. 311 200 ve výši 24 987 073 Kč.

Zákon o účetnictví stanoví, že účetní jednotky účtují podvojnými zápisy o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí (účetní období).

ČNZP porušila výše uvedené ustanovení tím, že neúčtovala ve zjištěných případech o pohledávkách za dlužné pojistné a penále do období, se kterým věcně a časově souvisely, ačkoliv byly tyto pohledávky ČNZP zjištěny na základě provedených kontrol v období let 2001

až 2005. ČNZP účtovala o těchto pohledávkách až v účetních obdobích 2006 a 2007. Stavy účtu 311 300 – *Pohledávky dlužné pojistné – fyzické kontroly, korespondenční kontroly* a účtu 311 400 – *Pohledávky – dlužné penále* v kontrolovaném období neodpovídaly skutečnému stavu pohledávek za dlužným pojistným a penále, neboť o pohledávkách ve výši nejméně 141 092 Kč nebylo účtováno v okamžiku jejich vzniku.

Dle zákona o účetnictví je účetnictví účetní jednotky úplné, jestliže účetní jednotka zaúčtovala v účetním období v účetních knihách všechny účetní případy, které v něm měla zaúčtovat podle tohoto zákona.

ČNZP porušila výše uvedené ustanovení tím, že v roce 2007 neúčtovala ve 372 případech o pohledávkách v celkové výši 13 640 506 Kč (dlužné pojistné a penále) v okamžiku jejich vzniku, tj. do období, se kterým věcně a časově souvisely (blíže bod 2.3 tohoto kontrolního závěru). Účetnictví ČNZP nebylo za účetní období 2007 úplné.

ČNZP v kontrolovaném období prováděla zápočty pohledávek a závazků vůči ZZ v IS mimo účetnictví s tím, že do účetnictví účtovala k 31. prosinci pouze výsledek kompenzace. Účetnictví ČNZP nebylo v kontrolovaném období úplné.

## 5.2 Inventarizace

Účetní jednotka je mimo jiné povinna skutečné stavy majetku a závazků zjištěné při inventarizaci zaznamenat v inventurních soupisech, jejichž obsah je vymezen zákonem o účetnictví.

ČNZP porušila zákon o účetnictví tím, že nedoložila inventurní soupisy účtu 311 100 – *Pohledávky za plátci pojistného* k 31. prosinci 2005 na částku 300 620 872,28 Kč, k 31. prosinci 2006 na částku 321 294 091,49 Kč a k 31. prosinci 2007 na částku 343 299 760,49 Kč. Dále inventurní soupisy účtu 342 100 – *Závazky vůči zdravotnickým zařízením – Informační systém* obsahovaly k 31. prosinci 2005, 2006 a 2007 kontrolovanou osobou „nevyjasněné položky“ závazků (k 31. prosinci 2005 ve výši 7 256 825,56 Kč, k 31. prosinci 2006 ve výši 10 479 464,58 Kč a k 31. prosinci 2007 ve výši 6 373 344,44 Kč), jejichž obsah nebylo možno k uvedeným datům jednoznačně určit.

Předložené inventurní soupisy ostatních účtů neobsahovaly náležitosti stanovené v zákoně o účetnictví, tj. způsob zjišťování skutečných stavů, okamžik zahájení a ukončení inventury a podpisové záznamy všech osob odpovědných za zjišťování skutečností a osob odpovědných za provedení inventarizace.

## III. Shrnutí

Stěžejní činností zdravotní pojišťovny je výběr pojistného na veřejné zdravotní pojištění, správa svěřených prostředků a financování zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění.

Veškeré vybrané pojistné je příjmem základního fondu zdravotního pojištění. Příjmy uvedeného fondu ČNZP činily v roce 2005 celkem 4 474 950 tis. Kč, v roce 2006 celkem 4 986 500 tis. Kč a v roce 2007 celkem 5 461 659 tis. Kč.

Kontrolou byly zjištěny zejména tyto nedostatky:

- ČNZP nevěnovala potřebnou pozornost výběru pojistného, např. pouze výjimečně využila možnosti stanovit pravděpodobnou výši pojistného, úkony při vymáhání dlužného pojistného a penále prováděla se značnou časovou prodlevou, u vykonatelných platebních výměrů nepřistoupila k realizaci výkonu rozhodnutí. Ve více než dvou stech zjištěných případech plátců pojistného v konkursu ČNZP nepřihlásila pohledávky do konkursního řízení.



- Informační systém ČNZP neobsahoval vždy aktualizovaná data o dlužném pojistném a o výsledcích provedených kontrol plateb pojistného a kontrol vykázané zdravotní péče.
- Smlouvy se zdravotnickými zařízeními neobsahovaly konkrétní údaje a informace o věcném a technickém vybavení a personálním zajištění příslušného zdravotnického zařízení; neobsahovaly ani vymezení skutečného rozsahu zdravotní péče, kterou je příslušné zdravotnické zařízení oprávněno poskytovat.
- ČNZP prováděla kontrolu úhrad zdravotní péče pomocí informačního systému a dále kontrolami prováděnými revizními lékaři ve zdravotnických zařízeních. V průběhu tří sledovaných let bylo revizními lékaři provedeno celkem 414 kontrol, z toho v roce 2007 pouze 62. Na základě výsledků kontrol ČNZP vyčíslila v kontrolovaném období nemocnicemi neoprávněně vykázanou zdravotní péči ve výši 42 445 tis., kterou do doby ukončení kontroly NKÚ vůči nemocnicím nekompenzovala.
- Účetnictví ČNZP nebylo průkazné a úplné. ČNZP například neprokázala stav účtu pohledávek za plátcí pojistného doložením položkového seznamu jednotlivých pohledávek (k 31. prosinci 2007 se jednalo o částku 343 300 tis. Kč). ČNZP účtovala v letech 2005 a 2006 o pohledávkách za plátcí pojistného ve výši stanovené pouze kvalifikovaným odhadem. Dále ČNZP neúčtovala o pohledávkách (dlužné pojistné a penále) ve výši 13 641 tis. Kč do období roku 2007, se kterým tyto pohledávky věcně a časově souvisely. Účetnictví v oblasti účtování o pohledávkách za plátcí pojistného nenavazovalo vždy na data obsažená v informačním systému ČNZP.

08/12

## Prodej nemovitostí ve vlastnictví státu spravovaných Pozemkovým fondem České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/12. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala Mgr. Zdeňka Profeldová.

Cílem kontroly bylo prověřit zákonnost a transparentnost prodeje nemovitostí ve vlastnictví státu a správě Pozemkového fondu České republiky.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2004 až 2007, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla provedena v době od března do srpna 2008.

Kontrolované osoby:

Pozemkový fond České republiky (dále také „PF ČR“). Kontrolováno bylo ústředí PF ČR a jeho územní pracoviště (dále jen „ÚP“) Mladá Boleslav, Šumperk, Chomutov, České Budějovice, Havlíčkův Brod, Tachov a Jičín.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podal PF ČR, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém XVI. zasedání, konaném dne 12. listopadu 2008,

**schválilo** usnesením č. 11/XVI/2008

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

PF ČR byl zřízen zákonem č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky. Je právnickou osobou zapsanou v obchodním rejstříku.

Usnesením vlády ze dne 17. března 2008 č. 257 byly schváleny *Zásady transformace Pozemkového fondu České republiky* s tím, že PF ČR bude ke dni 31. prosince 2012 transformován na organizační složku státu v působnosti Ministerstva zemědělství.

PF ČR může zřizovat územní pracoviště, v jejichž čele stojí vedoucí. K 31. prosinci 2007 bylo zřízeno 54 územních pracovišť.

PF ČR vypořádává restituční nároky oprávněných osob dle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.

Na základě zákona č. 95/1999 Sb.,<sup>1</sup> který nabyl účinnosti dne 25. května 1999, je PF ČR oprávněn, při splnění zákonných podmínek, převádět úplatně i bezúplatně zemědělskou půdu ve vlastnictví státu a správě PF ČR do vlastnictví jiných osob, s výjimkou pozemků, které jsou

<sup>1</sup> Zákon č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.





z převodu vyloučeny ustanovením § 2 zákona č. 95/1999 Sb. PF ČR je dále oprávněn převádět nemovitosti ve vlastnictví státu dle zákona č. 569/1991 Sb.

Kontrola NKÚ se zaměřila na prodej nemovitostí na základě veřejné nabídky dle § 7 zákona č. 95/1999 Sb., obchodní veřejné soutěže dle § 8 zákona č. 95/1999 Sb. a veřejného výběrového řízení dle § 2a zákona č. 569/1991 Sb. Bylo prověřováno, zda PF ČR při prodeji postupoval v souladu s právními předpisy a zda v oblasti převodu nemovitostí vytvořil prostředí, kde jsou všechny rozhodovací procesy průhledné a kontrolovatelné.

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

## II. Skutečnosti zjištěné kontrolou

### 1. Kontrolovatelný a kontrolovaný objem

V kontrolovaném období uzavřel PF ČR 8 868 kupních smluv na prodej nemovitostí v celkové kupní ceně 1 906 404 tis. Kč.

Tabulka č. 1

PF ČR	Počet smluv	Kupní cena (v Kč)
§ 7	6 838	1 734 368 457,40
§ 8	1 744	144 571 611,00
§ 2a	286	27 463 510,00
Celkem	8 868	1 906 403 578,40

Zdroj: databáze PF ČR.

Tabulka č. 2 – Kontrolovaný objem nemovitostí převedených v kontrolovaném období na kontrolovaných ÚP PF ČR

PF ČR	Počet smluv	Počet převedených nemovitostí	Výměra (v m <sup>2</sup> )	Minimální cena (v Kč)	Kupní cena (v Kč)
§ 7	224	1 332	43 584 795	265 401 692,00	306 758 146,00
§ 8	143	430	9 631 537	86 256 840,00	57 589 791,00
§ 2a	152	200	xxx	115 730 227,50	21 497 779,00
Celkem	519	1 962	53 216 332	467 388 759,50	385 845 716,00

Zdroj: databáze převodů nemovitostí z kontrolovaných ÚP PF ČR na jiné osoby.

### 2. Souběžná realizace zákona č. 95/1999 Sb. a zákona č. 229/1991 Sb.

Do 13. dubna 2006 PF ČR upřednostňoval v katastrálních územích, kde neměl vypořádány restituční nároky, nabídku zemědělských pozemků podle § 7 zákona č. 95/1999 Sb. před veřejnou nabídkou zemědělských pozemků na vypořádání restitučních nároků oprávněných osob podle zákona č. 229/1991 Sb.

Z kontrolovaného vzorku 225 kupních smluv v 90 smlouvách uzavřených podle ustanovení § 7 zákona č. 95/1999 Sb. převedl PF ČR celkem 444 pozemků bez předchozí nabídky oprávněným osobám dle zákona č. 229/1991 Sb., i když v příslušných katastrálních územích nebyly





vypořádány restituční nároky v hodnotě 81 957 tis. Kč. Např. PF ČR – ÚP České Budějovice 28 kupními smlouvami převedl 98 pozemků v katastrálních územích, kde dosud neměl vypořádány restituční nároky v celkové výši 3 993 tis. Kč. PF ČR – ÚP Chomutov 14 kupními smlouvami převedl 85 pozemků v katastrálních územích, kde neměl vypořádány restituční nároky v celkové výši 74 941 tis. Kč.

PF ČR tak postupoval i přesto, že stejné zjištění obsahoval již kontrolní závěr NKÚ z kontrolní akce č. 02/14 – *Nemovitý majetek státu ve správě Pozemkového fondu České republiky*, uveřejněný v částce 3/2003 Věstníku NKÚ. Stejně tak nálezný Ústavního soudu (III. ÚS 495/02 ze dne 4. března 2004) uvádí, že PF ČR nesmí upřednostňovat postup podle zákona č. 95/1999 Sb. před uspokojením závazků státu vzniklých podle zákona č. 229/1991 Sb.

Dne 14. dubna 2006 nabyla účinnosti novela zákona č. 229/1991 Sb., která stanovila PF ČR zásady sestavení veřejné nabídky pro oprávněné osoby a případy, kdy lze přednostně použít postup podle § 7 zákona č. 95/1999 Sb.

K 31. prosinci 2007 zbývalo vypořádat nároky oprávněných osob na převod pozemků v celkové hodnotě 1 262,94 mil. Kč, tj. k uvedenému datu nebylo vypořádáno 16,47 % z celkových nároků evidovaných PF ČR. Ani po 17 letech tak není restituční proces ukončen.

### **3. Prodej zemědělských pozemků podle ustanovení § 7 zákona č. 95/1999 Sb.**

PF ČR je oprávněn podle § 7 zákona č. 95/1999 Sb. prodat zemědělské pozemky pouze osobám v tomto ustanovení vyjmenovaným. Jedná se o oprávněné osoby a dále o samostatně hospodařící rolníky, společníky obchodních společností nebo členy družstev, kteří provozují zemědělskou výrobu, a fyzické osoby vlastníci nejméně 10 ha, přičemž všichni musí splňovat tímto zákonem dále stanovené podmínky.

PF ČR zveřejňuje ve smyslu § 7 odst. 2 výše uvedeného zákona prodej pozemků vyvěšením oznámení o zahájení prodeje na úřední desce příslušného obecního úřadu a sdělením v denním tisku s celostátní působností. První den vyvěšení na úřední desce obecního úřadu je dnem zahájení prodeje a je i počátkem běhu měsíční lhůty, ve které mohou osoby vymezené v § 7 odst. 1 zákona č. 95/1999 Sb. písemně požádat PF ČR o koupi zemědělského pozemku.

Tuto zákonem stanovenou lhůtu nemůže PF ČR vždy dodržet, neboť ne vždy obce vyvěsí oznámení v den, který PF ČR požaduje, a obce ani nemají žádným zákonem stanovenou povinnost oznamovat PF ČR počátek a konec vyvěšení. PF ČR tak přijímá i žádosti o převod pozemků podané po zákonné lhůtě. Např. PF ČR – ÚP Šumperk přijal jednu a PF ČR – ÚP České Budějovice pět opožděně podaných žádostí.

Ceny zemědělských pozemků jsou stanoveny podle cenového předpisu platného k poslednímu dni kalendářního roku předcházejícího vyhlášení prodeje. V případě neúspěšného prodeje podle § 7 zákona č. 95/1999 Sb. nelze postup podle stejného ustanovení opakovat.

Požádá-li o koupi zemědělského pozemku více osob, vyzve je PF ČR, aby nabídly kupní cenu. Výzvu k nabídce kupní ceny PF ČR neučiní, pokud mezi osobami, které požádaly o koupi zemědělského pozemku, je oprávněná osoba s přednostním právem z titulu místa restitučního nároku nebo osoba s přednostním právem z titulu nájmu, splňující další zákonné podmínky. Podle výše nabídnuté kupní ceny stanoví PF ČR pořadí osob a prodá zemědělský pozemek té z nich, která nabídla nejvyšší cenu. Pokud tato osoba neuzavře ve lhůtě 45 dnů kupní smlouvu, PF ČR postupně vyzývá k uzavření kupní smlouvy osoby na dalších místech v pořadí.

Kontrola NKÚ zjistila, že z kontrolního vzorku 224 smluv v 54 případech osoba, která se umístila se svou nabídkou kupní ceny na prvním místě, kupní smlouvu neuzavřela. Často se jednalo o nabídky, které podával opakující se okruh osob, případně osoby spřízněné, které si v právu uzavřít kupní smlouvu vzájemně ustupovaly. Důsledkem tohoto jednání byl prodej zeměděl-



ských pozemků za ceny výrazně nižší, než činila nejvyšší nabídka. Rozdíl mezi celkovou částkou vítězných nabídek (44 208 tis. Kč) a celkovou realizovanou kupní cenou (33 898 tis. Kč) představoval částku 10 311 tis. Kč, což znamená snížení možného výnosu státu o 23,32 %.

Novela zákona č. 95/1999 Sb., která nabyla účinnosti dne 15. dubna 2008, by měla podobným praktikám zamezit, neboť stanoví, že pokud kupní smlouvu neuzavře ve stanovené lhůtě osoba na prvním místě, prodej podle ustanovení § 7 zákona č. 95/1999 Sb. končí.

Kontrola NKÚ dále zjistila, že PF ČR nedodržel zákonem stanovenou lhůtu pro uzavření kupní smlouvy, neboť např. PF ČR – ÚP Šumperk ve dvou případech uzavřel kupní smlouvy s osobami umístěnými na prvním místě až po uplynutí 45 dnů. PF ČR – ÚP České Budějovice postupoval liknavě, když ve třech případech vyzval k uzavření kupní smlouvy osoby na dalších místech v pořadí za sedm až dvanáct měsíců po uplynutí lhůty.

Kupující je před uzavřením kupní smlouvy povinen podle ustanovení § 9 odst. 7 zákona č. 95/1999 Sb. uhradit PF ČR zálohu na úhradu kupní ceny. Kontrola NKÚ zjistila, že PF ČR ne vždy dodržoval výše uvedené ustanovení. Např. PF ČR – ÚP České Budějovice ve dvou případech uzavřel kupní smlouvu, aniž byla předem uhrazena záloha.

#### **4. Prodej zemědělských pozemků podle ustanovení § 8 zákona č. 95/1999 Sb.**

Prodej zemědělských pozemků ve vlastnictví státu spravovaných PF ČR realizovaný formou obchodní veřejné soutěže (dále jen „soutěž“) je další z forem privatizace zemědělské půdy. Podle § 8 může PF ČR prodávat zemědělské pozemky, které nebyly převedeny postupem uvedeným v § 5–7 zákona č. 95/1999 Sb. osobám uvedeným v § 4 odst. 1 písm. a), b) a d) tohoto zákona, tj. obcím, fyzickým osobám a oprávněným osobám splňujícím zákonné podmínky.

Soutěž probíhá nejméně v jednom a nejvíce ve třech kolech, přičemž podle metodických pokynů PF ČR se soutěže mohou zúčastnit pouze ti zájemci, kteří se řádně prezentují před započítáním prvního kola soutěže. Pro každé kolo soutěže stanoví PF ČR nejnižší cenu nabídky tak, že v prvním kole je nejnižší cenou cena podle cenového předpisu platného k poslednímu dni kalendářního roku předcházejícího vyhlášení prodeje (minimální kupní cena), ve druhém kole může být cena až na úrovni 50 % ceny z prvního kola a ve třetím kole může být cena až na úrovni 10 % ceny z prvního kola.

Pro účast v soutěži může PF ČR stanovit povinnost složit kauci. PF ČR využil možnost stanovit účastníkům kauci ve 263 případech z kontrolovaných 430 soutěží. Jak vyplývá z ustanovení § 8 odst. 3, je PF ČR povinen vítězi soutěže započítat kauci na úhradu kupní ceny a ostatním účastníkům soutěže vrátit kauci nejpozději do deseti dnů od konání soutěže. Kontrolou bylo zjištěno, že PF ČR ne vždy vrátil kauci ve stanovené lhůtě. Např. PF ČR – ÚP Chomutov tak učinil až po stanovené lhůtě na základě žádosti účastníka soutěže, opožděné vrácení kauce bylo zjištěno i ve dvou případech u PF ČR – ÚP Mladá Boleslav.

Není-li podána platná nabídka v prvním, resp. druhém kole, je soutěž vždy realizována jako tříkolová, a to i v případech, kdy se do soutěže přihlásí pouze jeden zájemce. Tento jediný zájemce si je vědom skutečnosti, že ve druhém ani třetím kole nemůže podat nabídku jiná osoba než ta, která se do soutěže přihlásila. S platnou nabídkou proto vyčkává až do třetího kola.

Z kontrolního vzorku 430 prodávaných pozemků bylo ve třetím kole převedeno celkem 145 pozemků, z toho 62 pozemků bylo převedeno v soutěži, které se účastnil pouze jediný zájemce, který platnou nabídku podal až ve třetím kole. Nabídková cena pro první kolo činila u těchto 145 pozemků 43 577 tis. Kč, dosažená kupní cena ve třetím kole činila 8 269 tis. Kč, tj. o 35 308 tis. Kč méně.

## 5. Splátky kupní ceny

Nabyvatelé zemědělských pozemků podle ustanovení § 7 zákona č. 95/1999 Sb. mohou zaplatit minimální kupní cenu ve splátkách, nejpozději však do 30 let ode dne účinnosti kupní smlouvy, a to bezúročně (§ 9 odst. 6 zákona 95/1999 Sb.). Stejná výhoda se vztahuje i na nabyvatele, kteří získali pozemek v prvním kole soutěže podle § 8 zákona č. 95/1999 Sb. Zákonná úprava neobsahuje omezení minimální výše splátek v závislosti na výši kupní ceny.

V kontrolovaném období při prodeji pozemků podle § 7 a 8 zákona č. 95/1999 Sb. více než polovina nabyvatelů pozemků využila možnosti splátkového režimu. Důsledkem toho je mj. i neúměrná výše pohledávek do lhůty splatnosti, kterou PF ČR evidoval k 31. prosinci 2007 v celkové částce 12,44 mld. Kč. V některých uzavřených kupních smlouvách byly sjednány nepřiměřeně nízké splátky, pohybující se v rozmezí 11 Kč až 95 Kč ročně. Sjednání nízkých splátek na období až 30 let v souvislosti s náklady (úhrada peněžním ústavům, zasílání avíz k úhradě platby – v některých případech i doporučeným způsobem – případně vymáhání splátek, administrativa atd.) snižuje výnos z prodeje nemovitostí a nesvědčí o hospodárnosti takového postupu.

## 6. Prodej nemovitostí podle § 2a zákona č. 569/1991 Sb.

Na základě ustanovení § 2a zákona č. 569/1991 Sb. může PF ČR prodávat budovy, stavby a pozemky jimi zastavěné, které má ve správě a o které neprojevila zájem oprávněná osoba dle zákona č. 229/1991 Sb. Nemovitosti prodává PF ČR na základě veřejného výběrového řízení (dále jen „výběrové řízení“) osobě, která nabídne nejvyšší cenu. Výběrové řízení probíhá nejméně v jednom a nejvíce ve třech kolech a mohou se ho podle metodických pokynů PF ČR zúčastnit pouze ti zájemci, kteří se řádně prezentují před jeho zahájením.

Pro každé kolo výběrového řízení stanoví PF ČR výši nabídkové ceny prodávané nemovitosti. V prvním kole tvoří nabídkovou cenu cena zjištěná podle zvláštního právního předpisu o oceňování majetku platného v době převodu. Ve druhém kole je to cena rovnající se nejméně 50 % nabídkové ceny z prvního kola, přitom však nesmí být nižší než nabídková cena stanovená pro třetí kolo. Ve třetím kole, prodává-li se pozemek současně s budovou nebo stavbou, musí být nabídková cena prodávané nemovitosti rovna alespoň ceně zastavěného pozemku zjištěné podle oceňovacího předpisu. Prodává-li se pouze budova nebo stavba bez zastavěného pozemku, nemůže být nabídková cena nižší než 1 % nabídkové ceny z prvního kola výběrového řízení.

PF ČR v některých případech stanovil nabídkovou cenu nemovitosti v rozporu s výše uvedeným ustanovením. Např. PF ČR – ÚP České Budějovice a PF ČR – ÚP Chomutov v jednom případě stanovily cenu pro druhé kolo nižší, než určuje zákon. PF ČR – ÚP Mladá Boleslav v deseti případech nestanovil nabídkovou cenu nemovitosti pro první kolo výběrového řízení podle oceňovacího předpisu.

Bližší úpravu realizace výběrového řízení vymezil PF ČR v *Řádu veřejného výběrového řízení* (dále jen „řád“). Výběrové řízení se realizuje obálkovou metodou a všechna tři kola probíhají v jednom dni. Jediným kritériem pro výběr vítěze a stanovení pořadí účastníků je výše nabídnuté kupní ceny. Podle řádu je účastník, jehož nabídka byla přijata, povinen uhradit kupní cenu v plné výši ještě před podpisem kupní smlouvy, a to nejdéle do 30 dnů ode dne konání výběrového řízení, jinak právo na uzavření kupní smlouvy ztratí. PF ČR je povinen zveřejnit informace o připravovaném výběrovém řízení, a to včetně stanovené nabídkové ceny, alespoň v jedněch novinách s celostátní působností.

Není-li podána platná nabídka v prvním, resp. druhém kole, realizuje PF ČR výběrové řízení vždy jako tříkolové, a to i v případě, kdy se do výběrového řízení přihlásí pouze jeden zájemce. Vzhledem k tomu, že druhého a třetího kola se nemůže zúčastnit jiná osoba než ta, která se



přihlásila do výběrového řízení, je nemovitost většinou prodána až ve třetím kole za minimální cenu vyhlášenou pro toto kolo. Přitom z ustanovení § 2a zákona č. 569/1991 Sb. nevyplývá povinnost vyhlásit druhé, případně třetí kolo a PF ČR může výběrové řízení ukončit po prvním kole. Tato možnost nebyla v kontrolovaném vzorku ani v jednom případě využita.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že 103 ze 152 výběrových řízení se zúčastnil pouze jeden účastník, který podal platnou nabídku pouze ve třetím kole. Z vybraného vzorku kupních smluv bylo ve třetím kole převedeno 182 nemovitostí v celkové výši kupní ceny 17 532 tis. Kč, což je o 93 122 tis. Kč méně oproti nabídkové ceně pro první kolo.

PF ČR může tímto způsobem prodat budovy, stavby a pozemky jimi zastavěné. Kontrola NKÚ zjistila, že PF ČR postupoval v rozporu s výše uvedeným ustanovením, neboť současně se stavbami a jimi zastavěnými pozemky prodal i pozemky, které stavbami zastavěné nebyly. Např. PF ČR – ÚP Šumperk ve dvou případech prodal se zastavěnými pozemky i sousedící nezastavěné pozemky. PF ČR – ÚP České Budějovice prodal pozemek se stavbou sousedící, který je přístupem nejen k prodané nemovitosti, ale i k dalším stavbám.

PF ČR zařadil do nabídky dle § 2a zákona č. 569/1991 Sb. i nemovitosti, u nichž předem neověřil zájem oprávněných osob podle zákona č. 229/1991 Sb. Např. PF ČR – ÚP Tachov ve třech případech prodal nemovitosti ve výběrovém řízení, aniž je nejprve nabídl k převodu oprávněným osobám.

PF ČR stanovil v souladu s řádem konkrétní podmínky pro účast ve výběrovém řízení. Pro účastníky výběrového řízení je to povinnost složit kauci označenou požadovaným specifickým symbolem, bez něhož ji nelze považovat za složenou. PF ČR je povinen vrátit ostatním účastníkům kauci nejpozději do deseti dnů od konání výběrového řízení. PF ČR – ÚP Havlíčkův Brod stanovené podmínky nerespektoval a v jednom případě vrátil kauci až na základě žádosti účastníka po více než pěti měsících. Také akceptoval kauci, která nebyla dostatečně identifikována.

## 7. Ostatní zjištění

### Pohledávky z prodeje nemovitostí

Pohledávky z prodeje pozemků dle zákona č. 95/1999 Sb. (§ 7 a 8) se v kontrolovaném období zvýšily z 6 835 320 tis. Kč v roce 2004 na 12 450 861 tis. Kč v roce 2007 v závislosti na zvyšujícím se objemu prodaných zemědělských pozemků.

### Obsahové vymezení informací v příloze účetní závěrky

K položkám pohledávek uvedených v rozvaze je ustanovením § 12 odst. 2 vyhlášky č. 402/2005 Sb.<sup>2</sup> dána PF ČR povinnost uvést v příloze účetní závěrky reálnou hodnotu těchto pohledávek, podloženou jejich skutečnou bonitou na podkladě vlastního kvalifikovaného odhadu. V letech 2004 a 2005 byla kvalifikovaným odhadem bonity snížena každoročně reálná hodnota pohledávek o cca 3 mld. Kč. V letech 2006 a 2007 PF ČR kvalifikovaný odhad neprovedl.

### Inventurní soupisy

Při inventarizaci zjišťují účetní jednotky skutečné stavy majetku a závazků a tyto stavy jsou povinny zaznamenat v inventurních soupisech, které jsou průkaznými účetními záznamy; tato povinnost je uvedena v ustanovení § 30 odst. 1 a 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

PF ČR v rozporu s touto povinností nevyhotovoval v kontrolovaném období inventurní soupisy pohledávek, které by byly průkaznými účetními záznamy. V důsledku toho PF ČR nezjistil, že na

<sup>2</sup> Vyhláška č. 402/2005 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro Pozemkový fond České republiky.

účtu *Pohledávky – prodej půdy z. 95/1999 Sb., § 7 a 8* vedl v kontrolovaném období nesprávně 26 položek jako pohledávky po lhůtě splatnosti, přestože tyto položky pohledávkami nebyly.

### Výhled prodeje státní půdy

Současná právní úprava, zejména zákony č. 95/1999 Sb., č. 229/1991 Sb. a č. 569/1991 Sb., stanoví mj. i podmínky pro převody nemovitostí na státní orgán nebo státní organizaci, ale neumožňuje PF ČR vytvářet rezervy půdy pro budoucí potřeby státu. Ministerstvo zemědělství vyzvalo dne 30. července 2007 vybraná ministerstva, aby sdělila požadavky na ponechání rezervy státní půdy pro realizaci svých rozvojových záměrů. Ministerstva požadovala v rámci celé České republiky ponechání rezervy 74 912 ha. Například Ministerstvo zemědělství – Ústřední pozemkový úřad žádalo rezervu pro společná zařízení při pozemkových úpravách ve výměře 45 827 ha. Jedná se o soubor 2 453 katastrálních území, ve kterých se předpokládá zahájení pozemkových úprav s potřebou státní půdy. V 1 105 z nich již nelze uspokojit potřeby o výměře 19 856 ha. Výměra, kterou PF ČR v těchto územích disponoval a měl zapsanou na LV 10002, činila k 1. červenci 2007 pouze 8 459 ha.

### Sestavování veřejných nabídek

PF ČR do konce roku 2007 neprovedl nabídky zemědělských pozemků v 1 456 katastrálních územích. Jednalo se o 35 249 pozemků o celkové výměře 18 186,90 ha. Např. PF ČR – ÚP Jičín nezařadil do nabídky pozemky prověřené v roce 1999 se zdůvodněním, že se jednalo o pozemky malých výměr. PF ČR – ÚP České Budějovice neproověřil pozemky v 17 katastrálních územích, s výměrou menší než 3 ha, z důvodu pracnosti prověřování. Z pozemků prověřených v roce 2003 a 2004 byly některé zařazeny do nabídky až v roce 2008. PF ČR – ÚP Chomutov a PF ČR – ÚP Havlíčkův Brod jako důvod nezařazení uvedly nedohledání listin prokazujících přechod nemovitého majetku na stát, ačkoliv postup v těchto případech upravuje ustanovení § 15 zákona č. 95/1999 Sb.

Dalšími důvody, proč nebyly pozemky nabízeny, byly např. zahájené komplexní pozemkové úpravy, digitalizace pozemků, historický majetek obce a převažující blokovaná církevní půda.

## III. Shrnutí a vyhodnocení

Cílem kontroly bylo prověřit, zda PF ČR postupoval při prodeji pozemků v souladu s právními předpisy, zda v oblasti převodu nemovitostí vytvořil prostředí, ve kterém jsou všechny rozhodovací procesy průhledné a kontrolovatelné.

Kontrolou bylo zjištěno, že PF ČR:

- do 13. dubna 2006 upřednostňoval nabídku zemědělských pozemků podle § 7 zákona č. 95/1999 Sb. před veřejnou nabídkou zemědělských pozemků na vypořádání restitučních nároků oprávněných osob podle zákona č. 229/1991 Sb., přestože v daných katastrálních územích nebyly vypořádány restituční nároky;
- paušálním prováděním tříkolové soutěže a tříkolového výběrového řízení v případě účasti jediného zájemce popíral princip soutěže, v důsledku čehož nemohl prodat nemovitosti za nejvyšší možné ceny;
- přijímal žádosti o koupi zemědělského pozemku po lhůtě stanovené zákonem;
- nevyhotovoval inventurní soupisy pohledávek;
- prodal v režimu § 2a zákona č. 569/1991 Sb. pozemky, které nebyly zastavěny stavbami;
- nestanovil správně nabídkovou cenu nemovitostí;
- uzavřel kupní smlouvu, aniž měl uhrazenou zálohu na úhradu kupní ceny;



- při prodeji nemovitostí nepostupoval ve všech katastrálních územích jednotně, neboť v některých katastrálních územích ještě nemovitosti nabízeny nebyly.

Současná právní úprava:

- nedostatečně řeší povinnost obcí vyvěšovat na úřední desce oznámení o zahájení prodeje pozemků v termínu požadovaném PF ČR, tj. ke dni vyhlášení prodeje, a zpětně oznamovat PF ČR počátek a konec vyvěšení;
- povolením splátek kupní ceny na dobu 30 let při současném neomezení minimální výše splátek způsobuje neúměrný nárůst pohledávek PF ČR, přičemž mnohdy roční splátka nekryje ani náklady spojené s její správou;
- neobsahuje podrobnější úpravu obchodní veřejné soutěže dle § 8 zákona č. 95/1999 Sb. a veřejného výběrového řízení dle § 2a zákona č. 569/1991 Sb.;
- neřeší povinnost vytvářet rezervy státní půdy pro budoucí potřeby státu.



08/13

## Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo práce a sociálních věcí za rok 2007

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/13. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit spolehlivost účetních závěrek k 31. prosinci 2007 předkládaných Ministerstvem práce a sociálních věcí, Českou správou sociálního zabezpečení a Úřadem práce Brno-město jako podklad pro závěrečný účet kapitoly. Cílem kontroly bylo dále prověřit, zda při sestavování závěrečného účtu kapitoly za rok 2007 postupovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontroly byly podrobeny činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví Ministerstva práce a sociálních věcí, České správy sociálního zabezpečení a Úřadu práce Brno-město a které měly vliv na hodnotu kontrolovaných konečných zůstatků v účetní závěrce (dále také „ÚZ“) k 31. prosinci 2007 jednotlivých kontrolovaných osob náležejících do kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí*, a to za období roku 2007 včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku 2008.

Kontrola byla prováděna v době od března 2008 do září 2008.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále „MPSV“),  
Česká správa sociálního zabezpečení (dále „ČSSZ“),  
Úřad práce Brno-město se sídlem v Brně (dále „ÚP BM“),  
hlavní město Praha (dále „HMP“),  
městská část Praha 5 (dále „MČ Praha 5“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MPSV a ČSSZ, byly vypořádány rozhodnutími vedoucích skupin kontrolujících. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, které podala ČSSZ, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém XVIII. zasedání, konaném dne 15. prosince 2008,

**schválilo** usnesením č. 6/XVIII/2008

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

MPSV bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Podle tohoto zákona je MPSV ústředním orgánem státní správy pro pracovněprávní vztahy, bezpečnost práce, zaměstnanost a rekvalifikaci, kolektivní vyjednávání, mzdy a jiné odměny za práci, důchodové zabezpečení, nemocenské pojištění, úrazové pojištění, sociální péči, péči o pracovní podmínky žen a mladistvých, právní ochranu mateřství, péči o rodinu a děti, péči o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, a pro další otázky mzdové a sociální politiky. MPSV je organizační složkou státu odpovídající za sestavení závěrečného



účtu kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* a za sestavení sumářů výkazů organizací náležejících do této kapitoly. MPSV je z hlediska finančních charakteristik aktiv, příjmů a výdajů druhou nejvýznamnější účetní jednotkou kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí*.

ČSSZ byla ustavena zákonem ČNR č. 210/1990 Sb., o změnách v působnosti orgánů České republiky, o sociálním zabezpečení a o změně zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. ČSSZ je orgánem státní správy, který působí v oblasti důchodového pojištění, nemocenského pojištění a lékařské posudkové služby. ČSSZ je organizační složkou státu, která je z hlediska finančních charakteristik aktiv, příjmů a výdajů nejvýznamnější účetní jednotkou kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí*.

ÚP BM byl zřízen MPSV na základě zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, zakládací listinou vydanou dne 6. listopadu 1990 k zabezpečování státní politiky zaměstnanosti. ÚP BM je správním úřadem, který zabezpečuje státní politiku zaměstnanosti podle zákona č. 435/2004 Sb., státní správu dle zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, realizuje programy a projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a zabezpečuje lékařskou posudkovou službu. ÚP BM je organizační složkou státu a zároveň jedním ze 77 úřadů práce náležejících do kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí*; úřady práce tvoří významnou skupinu účetních jednotek v rámci této kapitoly.

MČ Praha 5 je dle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, součástí právnické osoby (veřejnoprávní korporace) hlavního města Prahy. V souladu se statutem hlavního města Prahy a v souladu s ustanovením § 2a odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb. vykonává MČ Praha 5 státní správu v oblasti státní sociální podpory; kromě jiného dle ustanovení § 58 zákona č. 117/1995 Sb. vyplácí příslušné dávky státní sociální podpory. HMP přezkoumává rozhodnutí vydaná městskými částmi v oblasti dávek státní sociální podpory. Dle zákona č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007, jsou veškeré dávky státní sociální podpory rozpočtově určeny jako specifický ukazatel výdajů kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí*. MPSV je proto zachycuje ve svém účetnictví a rozpočtu a vykazuje je ve své ÚZ, avšak potřebné informace prokazující výši vykázaného zůstatku vznikají a jsou uloženy u městských částí hlavního města Prahy. Z těchto důvodů byly také u HMP a MČ Praha 5 provedeny dílčí kontroly zaměřené na prověření souladu evidence vyplacených dávek státní sociální podpory, vedené těmito subjekty, s jejich zachycením v účetnictví MPSV a vykázáním v ÚZ MPSV.

V případě MPSV a ČSSZ se jednalo o opakovanou kontrolní akci. V roce 2007 byla u těchto kontrolovaných osob provedena z hlediska předmětu a cíle kontroly obdobně zaměřená kontrolní akce č. 07/13 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo práce a sociálních věcí* (kontrolní závěr byl publikován v částce 1/2008 Věstníku NKÚ).

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Nesprávnosti byly identifikovány dle jednotlivých položek ÚZ s ohledem na jejich obsahové vymezení dle ustanovení § 4 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a dle vyhlášky č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu.

V souladu s ustanoveními § 20 a § 29 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a vyhláškou č. 16/2001 Sb.,



o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků, je cílem získávání údajů účetních závěrek za jednotlivé organizační složky státu a příspěvkové organizace jejich další zpracování v následné víceúrovňové agregaci, pro kterou je důležitým předpokladem obsahová stejnorodost a správnost vymezených položek účetní závěrky, a tím srovnatelnost vykazování v účetní závěrce.

Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, jimi řízených organizačních složek státu a státních fondů (dále jen „výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu“) členěný dle jednotlivých položek a použitý v souvislosti s výkazem rozvaha organizačních složek státu, územních samosprávných celků a příspěvkových organizací (dále jen „rozvaha“) poskytuje současně také informace, které uživateli účetních výkazů umožňují posoudit změny stavu a struktury aktiv a závazků, tzn. změny jednotlivých položek výkazu rozvaha.

## 1. Údaje vykazované v ÚZ

**Tabulka č. 1 – Údaje z výkazu rozvaha k 31. prosinci 2007** (v tis. Kč)

Kontrolovaná osoba	Aktiva k 31. prosinci 2007			Pasiva k 31. prosinci 2007		
	Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva celkem	Vlastní zdroje	Cizí zdroje	Pasiva celkem
MPSV	9 869 936,66	5 539 221,51	15 409 158,17	15 359 561,37	49 597,20	15 409 158,57
ČSSZ	8 873 598,44	52 703 299,18	61 576 897,62	61 139 354,71	437 542,96	61 576 897,67
ÚP BM	89 835,45	184 737,72	274 573,17	267 037,73	7 535,51	274 573,24

Zdroj: informační systém Ministerstva financí ARIS.

**Tabulka č. 2 – Údaje z výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu k 31. prosinci 2007** (v tis. Kč)

Kontrolovaná osoba	Rozpočtové příjmy		Rozpočtové výdaje	
	Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku	Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku
MPSV	869 934,00	6 436 039,13	42 030 826,00	45 605 542,02
ČSSZ	344 723 376,00	357 510 498,90	324 504 649,00	324 464 730,75
ÚP BM	2 512,00	240 918,40	2 337 168,00	2 568 727,81

Zdroj: informační systém Ministerstva financí ARIS.

## 2. Zjištěné nesprávnosti v ÚZ sestavených k 31. prosinci 2007

Celkovou nesprávnost v ÚZ kontrolovaných osob v údajích, které jsou dle vyhlášky 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 vyhlášky č. 16/2001 Sb. předávány k další agregaci pro zpracování závěrečného účtu kapitoly, zobrazuje tabulka č. 3.



Tabulka č. 3 – Celkové nesprávnosti v ÚZ kontrolovaných osob

(v Kč)

Kontrolovaná osoba	Nesprávnost ve výkazech ÚZ		Celková nesprávnost v ÚZ
	Rozvaha	Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu	
MPSV	443 377 153,17	9 811 953 358,23	10 255 330 511,40
ČSSZ	209 009 974,81	14 860 437,10	223 870 411,91
ÚP BM	4 655 697,50	17 308,25	4 673 005,75
Celkem	657 042 825,48	9 826 831 103,58	10 483 873 929,06

Na celkové nesprávnosti se podílely nadhodnocení, podhodnocení a neprůkaznost zůstatků jednotlivých položek příslušného výkazu rozvaha a výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu.

## 2.1 Hlavní příčiny zjištěných nesprávností v ÚZ

Ustanovení § 8 odst. 1 zákona o účetnictví stanoví účetním jednotkám povinnost vést účetnictví správné, úplné, průkazné, srozumitelné, přehledné a způsobem zaručujícím trvalost účetních záznamů.

### 2.1.1 Správnost účetnictví a rozpočtové klasifikace

V ustanovení § 8 odst. 2 zákona o účetnictví je stanoveno, že účetnictví účetní jednotky je správné, jestliže účetní jednotka vede účetnictví tak, že to neodporuje tomuto zákonu a ostatním právním předpisům ani neobchází jejich účel.

#### MPSV

MPSV nevedlo v roce 2007 správné účetnictví ve smyslu zákona o účetnictví a dalších právních předpisů, neboť v některých případech nedodržovalo obsahové vymezení položek účetní závěrky a položek rozpočtové skladby.

- MPSV nesprávně rozpočtově klasifikovalo dotace charakteru transferů sociální péče, poskytované na základě ustanovení § 101 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Přestože v rozpočtové skladbě je pro výdaje tohoto charakteru vyčleněn pododdíl paragrafu 435 – *Služby sociální péče*, MPSV tyto výdaje ve výši 6 893 748 253,00 Kč rozpočtově klasifikovalo jednotně prostřednictvím paragrafu 6401 – *Transfery všeobecné povahy jiným úrovním vlády*, tj. prostřednictvím nesprávného paragrafu rozpočtové skladby. MPSV tyto výdaje nesprávně rozpočtově klasifikovalo i položkou rozpočtové skladby. Přestože se jednalo o transfery poskytnuté subjektům jiným než pouze krajům, MPSV veškeré tyto výdaje rozpočtově klasifikovalo pouze prostřednictvím položky 5323 – *Neinvestiční transfery krajům*, tj. MPSV nepoužívalo správné položky rozpočtové skladby odpovídající typu příjemce dotace (nepoužívalo položky ze seskupení 52 – *Neinvestiční transfery soukromoprávním subjektům* a 53 – *Neinvestiční transfery veřejnoprávním subjektům a mezi peněžními fondy téhož subjektu* rozpočtové skladby). V důsledku toho MPSV nadhodnotilo paragraf 6401 – *Transfery všeobecné povahy jiným úrovním vlády* položku 5323 – *Neinvestiční transfery krajům* o částku 6 893 748 253,00 Kč.
- MPSV neprokázalo správnost zatřídění výdajů vykázaných prostřednictvím paragrafu 4391 – *Mezinárodní spolupráce v sociálním zabezpečení a podpoře zaměstnanosti* ve smyslu obsahové náplně tohoto paragrafu, dle které se používá pro klasifikaci *příspěvků mezinárodním organizacím, výdajů na mezinárodní semináře a podobné akce mezinárodní spolupráce*. MPSV prostřednictvím daného paragrafu klasifikovalo výdaje ve výši 2 837 052 386,42 Kč vynaložené na činnosti spolufinancované z prostředků pocházejících z fondů Evropské unie, aniž by rozlišovalo, na jaké odvětví činnosti jsou ve smyslu vyhlášky č. 323/2002 Sb., o roz-

počtové skladbě, vynakládány. MPSV jako kritérium pro použití tohoto paragrafu nesprávně použilo hledisko původu, tj. z jakého zdroje či z jaké činnosti prostředky určené na výdaje pocházejí, což však není pro klasifikaci paragrafem rozpočtové skladby relevantní; relevantní je odvětví činnosti, do kterého výdaje směřují. Uvedený druh nedostatku byl zjištěn již při kontrolní akci č. 07/13 za období roku 2006.

- MPSV nesprávně rozpočtově klasifikovalo transferové výdaje vynaložené podle usnesení vlády ze dne 23. března 2005 č. 341, o *Programu na podporu obnovy nebo technického zhodnocení hmotného investičního majetku, který slouží k pracovnímu uplatnění osob se zdravotním postižením*, (ve znění dle usnesení vlády č. 238 ze dne 12. března 2007) formou příspěvku v rámci *Programu na podporu obnovy nebo technického zhodnocení hmotného investičního majetku, který slouží k pracovnímu uplatnění osob se zdravotním postižením*. Přestože se jednalo o výdaje povahy investičních transferů, MPSV tyto výdaje nesprávně klasifikovalo jako výdaje neinvestiční. Tím nadhodnotilo výdaje vykazané pod paragrafem 4227 – *Cílené programy k řešení zaměstnanosti*, položkou 5212 – *Neinvestiční transfery nefinančním podnikatelským subjektům-fyzickým osobám* rozpočtové skladby o 6 291 000,00 Kč a položkou 5213 – *Neinvestiční transfery nefinančním podnikatelským subjektům-právníckým osobám* rozpočtové skladby o 59 096 189,81 Kč. Uvedený druh nedostatku byl zjištěn již při kontrolní akci č. 07/13 za období roku 2006.
- MPSV nabývalo a užívalo programová vybavení, jež měla být v souladu s obsahovou náplní účtu 013 – *Software* zaúčtována a vykázána jako software. MPSV však tuto povinnost u některých z programových vybavení nesplnilo. MPSV v roce 2007 vynakládalo výdaje na pořízení aplikačních programových vybavení *OKdávky* (zjištěná částka nesprávnosti 31 303 800,00 Kč) a *OKslužby* (zjištěná částka nesprávnosti 3 052 000,00 Kč), která hradilo prostřednictvím provozních výdajů, a v rozporu s platnými účetními metodami je účtovalo přímo do nákladů. MPSV pořízení tohoto majetku nezachycovalo prostřednictvím účtu 013 – *Software*, čímž podhodnotilo zůstatek tohoto účtu a účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku* o 34 355 800,00 Kč. Uvedený druh nedostatku byl zjištěn již při kontrolní akci č. 07/13 za období roku 2006.

## ČSSZ

ČSSZ nevedla v roce 2007 správné účetnictví ve smyslu zákona o účetnictví a dalších právních předpisů, neboť v některých případech nedodržovala obsahové vymezení účtů a položek rozpočtové skladby. V ÚZ sestavené k 31. prosinci 2007 například:

- ČSSZ podhodnotila rozpočtovou položku investičních výdajů 6111 – *Programové vybavení* o 14 860 437,10 Kč a o stejnou částku nadhodnotila rozpočtovou položku provozních výdajů 5172 – *Programové vybavení*, dále podhodnotila zůstatky účtů 013 – *Software* o 14 860 437,10 Kč, 018 – *Drobný dlouhodobý nehmotný majetek* o 60 446 861,74 Kč a 901 – *Fond dlouhodobého majetku* o 75 307 298,84 Kč. ČSSZ výdaje na pořízení programového vybavení v hodnotě 14 860 437,10 Kč, náležejícího z hlediska věcného plnění na účet 013 – *Software*, nesprávně klasifikovala jako provozní výdaje. Jednalo se o nedostatek zjištěný již v rámci kontrolní akce č. 07/13. O tomto programovém vybavení ČSSZ neúčtovala na příslušném účtu 013 – *Software*, nýbrž přímo do spotřeby na účet 420 – *Služby a náklady nevýrobní povahy*. Tento nedostatek byl shledán i v případě programového vybavení pořízeného z provozních výdajů, o němž ČSSZ neúčtovala na příslušném účtu 018 – *Drobný dlouhodobý nehmotný majetek*.
- ČSSZ nadhodnotila zůstatek účtu 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek* o 89 682 777,00 Kč a o stejnou částku podhodnotila zůstatek účtu 013 – *Software*. Dále nadhodnotila zůstatek účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* o 34 742 823,00 Kč a o stejnou částku podhodnotila zůstatek účtu 022 – *Samostatné movité věci a soubory mo-*



*vitých věcí.* Přestože ČSSZ v roce 2007 zavedla do používání příslušné položky majetku, ponechala je chybně na účtech nedokončeného majetku. Tyto skutečnosti sice byly při provádění inventarizace zjištěny, avšak nebyly promítnuty do účetnictví roku 2007.

- ČSSZ nadhodnotila zůstatek účtu 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek* o 12 730 656,00 Kč a o stejnou částku podhodnotila zůstatek účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek*, neboť chybně zaúčtovala majetek charakteru dlouhodobého hmotného majetku na účet 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek*.

### ÚP BM

ÚP BM nevedl v roce 2007 správné účetnictví ve smyslu zákona o účetnictví a v souladu s prováděcími právními předpisy, neboť prováděl nesprávné účetní zápisy a nesprávně aplikoval účetní metody například tím, že:

- vykázal část nákladů souvisejících s plánovanou výstavbou nové budovy ÚP BM na účtu 019 – *Ostatní dlouhodobý nehmotný majetek* namísto na účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek*. V důsledku toho ÚP BM nadhodnotil v ÚZ sestavené k 31. prosinci 2007 zůstatek účtu 019 – *Ostatní dlouhodobý nehmotný majetek* o 129 750,00 Kč a o stejnou částku podhodnotil zůstatek účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek*.

## 2.1.2 Úplnost účetnictví

V ustanovení § 8 odst. 3 zákona o účetnictví je stanoveno, že účetnictví účetní jednotky je úplné, pokud účetní jednotka zaúčtovala v účetním období v účetních knihách všechny účetní případy, které v něm zaúčtovat měla, a sestavila účetní závěrku.

Výše uvedená ustanovení jednotlivé kontrolované osoby porušily v roce 2007 například tím, že:

### MPSV

- neúčtovalo o vzniku pohledávky za Ministerstvem financí (Národním fondem) z titulu podané souhrnné žádosti o prostředky z evropských strukturálních fondů. Nárok představující pohledávku ve výši 215 219 240,00 Kč byl v roce 2007 potvrzen ze strany Ministerstva financí, MPSV jej však jako pohledávku nevykázalo. V důsledku této skutečnosti došlo k podhodnocení zůstatků účtů 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy a 965 – Saldo příjmů a výnosů* o 215 219 240,00 Kč;
- v účetním období roku 2007 nezaúčtovalo veškeré účetní případy týkající se uvedení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku do užívání; účetní zápisy provedlo opožděně až v účetním období roku 2008. MPSV tím ve své ÚZ sestavené k 31. prosinci 2007 nadhodnotilo zůstatek účtu 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek* o 51 323 941,00 Kč a zůstatek účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* o 46 600 116,36 Kč a současně podhodnotilo zůstatky účtů 013 – *Software* o 51 323 941,00 Kč, 022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* o 44 535 390,06 Kč a 021 – *Stavby* o 2 064 726,30 Kč. MPSV do účetního období roku 2007 nezaúčtovalo ani veškerý drobný dlouhodobý hmotný majetek, v důsledku čehož podhodnotilo zůstatky účtů 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* a 901 – *Fond dlouhodobého majetku*, a to o částku 31 843 815,00 Kč;
- neúčtovalo v účetním období roku 2007 o stavu a pohybu peněžních prostředků na zvláštním bankovním účtu cizích prostředků, se kterým bylo příslušné hospodařit. MPSV tím ve své ÚZ k 31. prosinci 2007 podhodnotilo zůstatek účtu 245 – *Ostatní běžné účty* o 3 500 000,00 Kč.

## ČSSZ

- podhodnotila zůstatek účtu 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy* o 9 082 392,97 Kč a o stejnou částku podhodnotila zůstatek účtu 965 – *Saldo příjmů a výnosů*. V roce 2007 ČSSZ nevykázala pohledávku za osobou odsouzenou k trestu odnětí svobody a zaplacení dluhu a tuto pohledávku sledovala pouze na podrozvahovém účtu. Tento nedostatek byl identifikován již v rámci kontrolní akce č. 07/13.

## ÚP BM

- nezachytil cizí majetek zapůjčený od statutárního města Brna ve výši 816 798,00 Kč na podrozvahovém účtu, který byl pro tento účel zřízen v účtovém rozvrhu, a tento majetek ani neinventarizoval.

### 2.1.3 Průkaznost účetnictví

V ustanovení § 8 odst. 4 zákona o účetnictví je stanoveno, že účetnictví účetní jednotky je průkazné, jestliže všechny účetní záznamy tohoto účetnictví jsou průkazné a účetní jednotka provedla inventarizaci.

Výše uvedené ustanovení jednotlivé kontrolované osoby porušily v roce 2007 například tím, že:

#### MPSV

- neprovedlo za rok 2007 inventarizaci veškerého majetku a závazků, neboť neprokázalo provedení inventury zůstatků účtů 335 – *Pohledávky za zaměstnanci*, 378 – *Jiné pohledávky*, 347 – *Vypořádání přeplatků dotací a ostatních závazků se státním rozpočtem* průkaznými inventurními soupisy. MPSV tak neprokázalo majetek ve výši 21 905 686,61 Kč a závazky ve výši 3 383 409,00 Kč. Neprokázání zůstatků uvedených účtů bylo zjištěno již při kontrolní akci č. 07/13, a to za účetní období roku 2006;
- neprokázalo, že majetkové položky charakteru výsledků výzkumu a vývoje vykázané v ÚZ k 31. prosinci 2007 prostřednictvím účtu 012 – *Nehmotné výsledky výzkumu a vývoje* ve výši 2 602 014,00 Kč a majetkové položky (projekty) vykázané prostřednictvím účtu 019 – *Ostatní dlouhodobý nehmotný majetek* vykázané ve výši 4 365 055,00 Kč měly v souladu s § 7 odst. 1 vyhlášky č. 505/2002 Sb. dobu použitelnosti delší než 1 rok, tj. že měly být vykázané jako dlouhodobý nehmotný majetek. V případě výsledků výzkumu a vývoje MPSV neprokázalo trvající využitelnost vykázaných výsledků, v případě vykázaných projektů MPSV uvedlo, že v roce 2007 již nebyly využitelné. Uvedené částky zůstatků účtů proto nebyly prokázány;
- neprokázalo skutečný stav pohledávek ve výši 108 300,00 Kč vykázaných v rámci zůstatku účtu 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy*, neboť nedoložilo příslušnou dokumentaci k těmto pohledávkám. Uvedený nedostatek byl zjištěn již při kontrolní akci č. 07/13 za rok 2006.

#### ÚP BM

- nepředložil inventurní soupisy prokazující provedení inventarizace účtu 379 – *Jiné závazky* k 31. prosinci 2007, čímž neprokázal provedení inventarizace v souladu se zákonem o účetnictví. Současně obsah konečného zůstatku účtu 379 – *Jiné závazky* neodpovídá obsahu stanovenému ustanovením § 19b odst. 6 vyhlášky č. 505/2002 Sb., jelikož ÚP BM vykázal k 31. prosinci 2007 na tomto účtu závazky z pracovněprávních vztahů.

Z důvodu neprokázání provedení inventarizace a neprokázání obsahu účtu není průkazný zůstatek účtu 379 – *Jiné závazky* vykázaný ÚP BM k 31. prosinci 2007 ve výši 4 485 422,00 Kč.

#### 2.1.4 Srozumitelnost účetnictví

V ustanovení § 8 odst. 5 zákona o účetnictví je stanoveno, že účetnictví účetní jednotky je srozumitelné, pokud umožňuje jednoznačně a spolehlivě určit obsah účetních případů a účetních záznamů. Výše uvedená ustanovení byla porušena například tím, že:

- MPSV nevedlo srozumitelné účetnictví v oblasti dlouhodobého majetku. Příмым podkladem pro účtování o dlouhodobém majetku, resp. pro zařazování majetku na tyto jednotlivé majetkové účty, byla v roce 2007 majetková evidence MPSV. V případě zvýšení (např. při technickém zhodnocení) či snížení hodnoty majetku došlo v majetkové evidenci k trvalému přepsání původní hodnoty majetku a nebyly zde zaznamenávány veškeré podklady, na jejichž základě došlo ke změně ocenění evidované majetkové položky. Nelze proto zpětně jednoznačně určit výši ocenění majetku na účtech dlouhodobého majetku, neboť informace prokazující tyto skutečnosti byly v majetkové evidenci přepisovány bez potřebného zanechání stopy či původní informace. Z údajů majetkové evidence nelze jednoznačně sledovat informace např. o technickém zhodnocení majetku či informace o provedení opravných záznamů; k prokázání těchto informací je nutné provádět rekonstrukce z prvotních dokladů. Uvedené zjištění bylo učiněno i při kontrolní akci č. 07/13 za rok 2006. MPSV již přijalo pro rok 2008 opatření k nápravě.
- MPSV nevedlo srozumitelné účetnictví v oblasti výdajů na dávky státní sociální podpory (dále „DSSP“) a souvisejících pohledávek vykázaných v ÚZ MPSV k 31. prosinci 2007. Systém vedení účetnictví o DSSP v roce 2007 neumožňoval jednoznačně a spolehlivě určit obsah účetních záznamů a zachycených účetních případů. Přestože prostředky DSSP byly MPSV rozpočtovány podle zákona o státním rozpočtu jako prostředky kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí*, nakládání s DSSP a souvisejícími pohledávkami bylo v pravomoci a odpovědnosti úřadů městských částí hlavního města Prahy. Městské části hlavního města Prahy disponovaly prvotními účetními záznamy dokládajícími účetní případy související s DSSP a měly i odpovědnost za vymáhání prostředků DSSP. MPSV o DSSP účtovalo na základě souhrnných měsíčních „výkazů o výdajích na státní sociální podporu“ a „výkazů pohledávek“, tj. ve formě souhrnných částek výdajů a pohledávek za určité období (měsíc), které bralo MPSV na vědomí a účtovalo o nich ve svém účetnictví. Informace o jednotlivých účetních případech, tvořících součást těchto souhrnných částek, nebyly při vedení účetnictví MPSV známy. MPSV mohlo pouze zkontrolovat, zda souhrnná částka výdajů uvedená ve výkazech odpovídá celkové částce uvedené na bankovních sestavách, neprověřovalo však (a mělo velmi omezenou možnost prověřit) správnost vykázané struktury výdajů klasifikovaných rozpočtovou skladbou. MPSV fakticky nemůže zaúčtované případy jednoznačně prokázat, bralo pouze na vědomí skutečnosti vyvolané činností jiného subjektu a podložené u jiného subjektu. Limitující faktory pro vedení účetnictví DSSP a souvisejících pohledávek byly tedy takového rázu, že MPSV neumožňují jednoznačně prokazovat zaúčtované skutečnosti, resp. neumožňují spolehlivě určit obsah účetních případů a vykázaných zůstatků, neumožňují prověřit jednotlivé účetní případy (výplata konkrétní dávky, vznik identifikovatelné pohledávky).

Uvedené zjištění bylo učiněno již při kontrolní akci č. 07/13 za rok 2006. MPSV zajistilo provedení nápravy některých nedostatků souvisejících s DSSP, nedostatky týkající se nesrozumitelnosti vedení účetnictví jsou však systémového charakteru. Vzhledem k právní úpravě platné pro kontrolované období, oddělující pravomoc a odpovědnost za DSSP (kterou měly městské části hlavního města Prahy) od povinnosti jejich rozpočtování a účetního zachycení (kterou mělo MPSV), nebylo možné účinně realizovat opatření k nápravě. Dílčí kontrola provedená v této souvislosti u MČ Praha 5 nezjistila při prověřování prvotních účetních záznamů žádné nedostatky.



## 2.2 Náležitosti a úplnost sestavení ÚZ

U jednotlivých kontrolovaných osob byly zjištěny nesprávnosti v příloze účetní závěrky. V souladu s § 18 zákona o účetnictví a vyhláškou č. 505/2002 Sb. příloha účetní závěrky vysvětluje a doplňuje údaje obsažené v rozvaze a výkazu zisku a ztráty a obsahuje další údaje, které jsou podstatné pro posouzení majetkoprávní situace a které jsou rozhodující pro hospodaření účetní jednotky. Příloha účetní závěrky obsahuje také informace o použitých účetních metodách. V jednotlivých ÚZ však nebyly tyto informace v požadované míře uvedeny, jak vyplývá z následujících skutečností:

**MPSV** neuvedlo v příloze informace:

- o probíhajících soudních sporech, ve kterých bylo MPSV žalovanou stranou. MPSV k datu 31. prosince 2007 vyčíslilo hodnotu svých potenciálních (nejistých) závazků z tohoto titulu (zejména náhrady škody za pracovní úraz či nesprávný úřední postup) v minimální výši 64 933 356,84 Kč;
- o hodnotě majetku pořízovaného centrálně MPSV a zapůjčovaného územním samosprávným celkům v souvislosti s vedením agendy hmotné nouze;
- o hodnotě nehmotného majetku (softwaru), který byl veden v operativní evidenci majetku MPSV. Hodnota nehmotného majetku, u něhož je pořizovací cena jedné položky nižší než 7 000,00 Kč, vedeného v operativní evidenci majetku dosáhla k 31. prosinci 2007 výše 95 310 789,00 Kč;
- o hodnotě pohledávek po lhůtě splatnosti, jež byly k datu 31. prosince 2007 vykázány v rozvaze MPSV;
- o způsobu přepočtu cizích měn na českou měnu.

**ČSSZ** neuvedla v příloze informace:

- o některých použitých metodách (o oceňování dlouhodobého majetku, o přepočtu cizích měn na měnu českou);
- o převzatých pohledávkách, které ČSSZ jako nástupnická organizace převzala v roce 1990 od České správy nemocenského pojištění;
- o nedořešeném sporu o právo hospodařit s pozemky v katastrálním území Stodůlky a o věcných břemenech na majetku ČSSZ tak, jak vyplývají z výpisů z katastru nemovitostí.

**ÚP BM** neuvedl v příloze informace:

- o movitém majetku a budovách poskytnutých Magistrátem města Brna na základě smlouvy o nájmu;
- o použití některých účetních metod (informaci o způsobu přepočtu cizích měn na měnu českou, o způsobu účtování kurzových zisků a ztrát, způsobu účtování zásob či způsobu oceňování dlouhodobého majetku);
- o výši konečných zůstatků podrozvahových účtů;
- o majetku převzatém od MPSV v roce 2007, který byl již v tomto roce užíván.

## 3. Vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní systém má být způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat rizika související s činnostmi, které jsou předmětem účetnictví. V oblasti vnitřního kontrolního systému bylo zjištěno, že:



### MPSV

- klasifikovalo tzv. splátku půjček podnikatelských subjektů dle rozpočtové skladby prostřednictvím položky 2412 – *Splátky půjčených prostředků od podnikatelských nefinančních subjektů-právnických osob*, přičemž podkladem pro rozpočtovou klasifikaci byly bankovní výpisy a telefonická potvrzení, že se skutečně jedná o vratku hmotné podpory vrácenou v souladu s vyúčtováním poskytnuté hmotné podpory. Vyhláška č. 416/2004 Sb. a vnitřní předpisy MPSV však vyžadovaly písemná potvrzení o provedení finanční kontroly a schválení operace. Písemná dokumentace potvrzující provedení finanční kontroly a schválení operace nebyla v průběhu kontroly předložena;
- inventarizace některých druhů majetku a závazků nepůsobila jako nástroj, který by umožňoval prokazovat stav majetku a závazků (zachycených v účetnictví), jak dokumentuje část II.2.1.3 tohoto kontrolního závěru.

### ČSSZ

- Nastavení podpisových oprávnění některých vedoucích pracovníků umožňovalo kumulaci pravomocí a odpovědnosti příkazce operace, správce rozpočtu i hlavní účetní. Tento nedostatek byl zjištěn již v rámci kontrolní akce č. 07/13.

## 4. Omezující faktory v hodnocení spolehlivosti účetní závěrky ČSSZ

Celková nesprávnost byla vypočtena sumarizací hodnotových chyb identifikovaných na základě provedených testů věcné správnosti. Detailním testům věcné správnosti však byly podrobeny zvolené účty pouze jednoho účetního okruhu, účetní okruh 0100 – *Ústředí ČSSZ*. Vypočtená celková nesprávnost se tudíž vztahuje pouze k tomuto jednomu účetnímu okruhu, zatímco hladina významnosti (viz tabulka č. 4) byla vypočtena z celkových výdajů účetní jednotky zachycených v rámci všech účetních okruhů, které se do účetní závěrky promítají.

S ohledem na charakter kontrolované osoby, množství účtovaných dat a vysoký stupeň jejich agregace bylo v rámci kvantitativně nejvýznamnějšího účetního okruhu 0090 – *Agendy pojistného a důchodů* provedeno šetření v oblasti vnitřních kontrol se zaměřením na zpracování a přenos informací v oblasti dávek důchodového pojištění. Kontrole tedy nebyl podroben systém zpracování dat v oblasti příjmů ani jejich zachycení v účetnictví.

V rámci systému dávek důchodového pojištění nebyla kontrolována správnost samotného výpočtu důchodů. Na základě provedených šetření zaměřených na oblast výplat důchodů prostřednictvím důchodové služby České pošty (prostřednictvím poštovních poukázek typu B) a na oblast výplat důchodů na účty příjemců nebyly dle posouzení kontrolujících identifikovány skutečnosti a podstatná rizika, které by zabraňovaly spolehlivému a efektivnímu fungování systému v rámci zpracování nárokových podkladů a výplat důchodů. V rámci odvolacího řízení předložila ČSSZ „prohlášení o shodě“ integrovaného informačního systému ekonomických a hospodářsko-správních agend ČSSZ, části *Účetnictví dávek nemocenského a důchodového pojištění a vymáhání pohledávek* (IS EKIS), s vyhláškou č. 529/2006 Sb., o požadavcích na strukturu a obsah informační koncepce a provozní dokumentace a o požadavcích na řízení bezpečnosti a kvality informačních systémů veřejné správy, a s metodologií *Accelerated SAP* pro implementaci účetních systémů. Prohlášení o shodě bylo vydáno společností pověřenou k výkonu atestací Úřadem pro veřejné informační systémy.

## 5. Majetkové účasti

MPSV prostřednictvím účtu 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* vykazovalo ve své účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2007 majetkové účasti ve výši 7 089 030 770,28 Kč.



Problematiku spojenou s majetkovými účastmi kontroloval NKÚ v roce 2006 v rámci kontrolní akce č. 06/20 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo průmyslu a obchodu* (kontrolní závěr byl publikován v částce 1/2007 Věstníku NKÚ) a v roce 2007 v rámci kontrolní akce č. 07/13 (kontrolní závěr byl publikován v částce 1/2008 Věstníku NKÚ). NKÚ konstatoval, že účtování a vykazování majetkových účastí státu je velmi obtížný problém, který si vyžaduje komplexní úpravu, a že předpisy regulující účetnictví jsou v této oblasti nedostatečné a nejednoznačné. Tento stav nadále přetrvává a např. zařazování majetkových účastí podle míry uplatňovaného vlivu v jednotlivých osobách na účty dle směrné účtové osnovy postrádá potřebná kritéria, a to s ohledem na skutečnost, že jde o majetkové účasti státu jako právnické osoby.

## 6. Závěrečný účet

Podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* byly mimo jiné účetní závěrky MPSV, ČSSZ a ÚP BM. Některé zjištěné nedostatky těchto účetních závěrek byly popsány v části II.2 tohoto kontrolního závěru.

Nad rámec nedostatků zjištěných v účetních závěrkách kontrolovaných osob byly zjištěny některé drobné nedostatky mající povahu nedostatečného popisu a hodnocení některých informací uvedených v průvodní zprávě k závěrečnému účtu, jejíž povinný obsah a rozsah je stanoven vyhláškou č. 419/2001 Sb.

## III. Shrnutí a vyhodnocení

### 1. Spolehlivost účetní závěrky k 31. prosinci 2007

Tabulka č. 4 – Hladina významnosti a celková nesprávnost (v Kč)

Kontrolovaná osoba	Vykázané výdaje	Hladina významnosti	Celková nesprávnost
MPSV	45 605 542 020,00	912 110 840,40	10 255 330 511,40
ČSSZ	324 464 730 750,00	6 489 294 615,00	223 870 411,91
ÚP BM	2 568 727 810,00	51 374 555,63	4 673 005,75

V souladu s doporučením mezinárodních kontrolních standardů INTOSAI byla nejvyšší možná míra špatné evidence, kterou uživatelé účetních výkazů mohou sledovat jako ještě přijatelnou, stanovena jako 2 % z hodnoty, která nejpřiměřeněji zobrazuje rozsah finanční činnosti účetní jednotky. V případě MPSV, ČSSZ a ÚP BM představují tuto hodnotu výdaje.

Vzhledem k rozsahu zjištěné celkové nesprávnosti v ÚZ MPSV a k jejímu porovnání se stanovenou nejvyšší možnou mírou špatné evidence (hladinou významnosti) je zřejmé, že ÚZ MPSV **nepodává** věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví za účetní období roku 2007 v souladu se zákonem o účetnictví a s příslušnými právními předpisy. S ohledem na skutečnosti uvedené v části II.4 tohoto kontrolního závěru nebylo v rámci kontrolní akce č. 08/13 posuzováno, zda ÚZ ČSSZ sestavená k 31. prosinci 2007 podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví. Vzhledem k rozsahu zjištěné celkové nesprávnosti v ÚZ ÚP BM sestavené k 31. prosinci 2007 a k jejímu porovnání se stanovenou nejvyšší možnou mírou špatné evidence je zřejmé, že ÚZ ÚP BM **podává** věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví za účetní období roku 2007 v souladu se zákonem o účetnictví a příslušnými právními předpisy.



## **2. Závěrečný účet kapitoly 313 – Ministerstvo práce a sociálních věcí za rok 2007**

Účetní závěrka sestavená MPSV k 31. prosinci 2007 nebyla spolehlivým podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* za rok 2007 podle vyhlášky č. 419/2001 Sb. Účetní závěrka ÚP BM sestavená k 31. prosinci 2007 byla spolehlivým podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí*. S ohledem na skutečnosti uvedené v části II.4 tohoto kontrolního závěru nebylo v rámci kontrolní akce č. 08/13 posuzováno, zda ÚZ ČSSZ sestavená k 31. prosinci 2007 podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví.

Všechny nesprávnosti zjištěné u jednotlivých kontrolovaných osob byly v závěrečném účtu agregovány v číselných sestavách.

Celková nesprávnost v závěrečném účtu kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* za rok 2007 byla zjištěna ve výši 10 483 873 929,06 Kč, z toho:

- nesprávnost ve výkazu rozvaha organizačních složek státu 657 042 825,48 Kč a
- nesprávnost ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu 9 826 831 103,58 Kč.

Vzhledem ke zjištěným nesprávnostem v ÚZ jednotlivých kontrolovaných osob je nezbytné, aby kontrolované osoby provedly ve svém účetnictví takové opravy, které by odstranily výše popisované nedostatky.

## **3. Vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných při kontrolní akci č. 07/13**

Kontrolní akce č. 08/13 následuje po kontrolní akci č. 07/13, při které byly u MPSV a ČSSZ podrobeny kontrole typově shodné skutečnosti a použity obdobné postupy kontroly s tím rozdílem, že kontrolovaným obdobím byl rok 2006, tj. závěrečný účet a účetní závěrka MPSV za rok 2006. Při kontrolní akci č. 08/13 byl kontrolovaným obdobím rok 2007, tj. závěrečný účet a účetní závěrka MPSV za rok 2007.

Kontrolní protokoly z kontrolní akce č. 07/13 byly předány v říjnu 2007 a kontrolní závěr byl schválen v lednu 2008. Kontrolované osoby deklarují snahu napravit zjištění uvedená v kontrolním protokolu č. 07/13 a provedly některá z vhodných opatření k nápravě kontrolované osoby v průběhu kontrolní akce č. 08/13. Účetní závěrky k 31. prosinci 2007 (zejména v případě účetní závěrky MPSV) však byly i nadále ovlivněny řadou nesprávností, typově shodných s těmi, které se vyskytly i v účetním období roku 2006. Úplné posouzení účinnosti přijatých opatření k nápravě bude možné až za účetní období roku 2008.

08/14

## Finanční prostředky vynaložené v souvislosti s budováním Státní pokladny

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/14. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit rozsah a použití finančních prostředků vynaložených na budování Státní pokladny (dále též „SP“).

Kontrolováno bylo období od roku 2003 do roku 2008.

Kontrola byla prováděna od března do října 2008 u Ministerstva financí (dále jen „MF“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu MF nepodalo.

**Kolegium NKÚ** na svém XVIII. zasedání, konaném dne 15. prosince 2008,

**schválilo** usnesením č. 7/XVIII/2008

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

Usnesením vlády ze dne 9. února 2005 č. 169 schválila vláda záměr vytvoření Státní pokladny (dále jen „záměr vytvoření SP“), kde je mj. uvedeno: „*Jako podpora řešení procesů Státní pokladny je navrhováno vybudování Integrovaného systému Státní pokladny ... Jádrem Integrovaného systému Státní pokladny bude tvořit Integrovaný rozpočtový systém ... Integrovaný rozpočtový systém ... bude spolupracovat s účetním systémem, který bude centralizovat účetní data jednotlivých subjektů ... Systém bude umožňovat jednotnou správu prostředků státního rozpočtu i prostředků poskytnutých z EU, případně dalších zdrojů ... Pokud jde o legislativní změny vyvolané vznikem Integrovaného systému Státní pokladny, s ohledem na komplexnost problematiky bude žádoucí vypracovat nový zákon o Státní pokladně ..., který by stanovil pravidla fungování celého systému.*“

Záměr vytvoření SP předpokládal zapojení resortu MF do *Integrovaného systému Státní pokladny*<sup>1</sup> (dále též „ISSP“) v roce 2006, poté zapojení státní správy na úrovni kapitol státního rozpočtu a organizačních složek státu v roce 2008 a v roce 2010 komplexní použití ISSP pro státní fondy a státní příspěvkové organizace. Výdaje na ISSP v letech 2005 až 2010 byly odhadovány na 2 440 mil. Kč, z toho výdaje MF na 1 487 mil. Kč.

Objem finančních potřeb a časový harmonogram byl upřesněn v dokumentaci programu 212 910 – *Výstavba, obnova a provozování centrálně řízených ICT*<sup>2</sup> resortu MF v letech 2005–2010, kterou vláda vzala na vědomí svým usnesením ze dne 17. srpna 2005 č. 1014. V dokumentaci programu, resp. jeho podprogramu 212 911 – *Integrovaný systém Státní po-*

1 Pojem „Integrovaný systém Státní pokladny“ obsahově odpovídá pojmu „Státní pokladna“, který je také v kontrolním závěru používán.

2 ICT – informační a komunikační technologie.



kladny, byly předpokládány celkové výdaje do úplného zprovoznění ISSP v roce 2010 ve výši 1 622 mil. Kč, z nichž část měla být hrazena z prostředků Evropských společenství (dále jen „ES“).

ISSP byl rozdělen do pěti dílčích projektů:

- *Integrovaný rozpočtový systém,*
- *Centrální účetní systém,*
- *Řízení státního dluhu,*
- *Systém řídicí kontroly Státní pokladny,*
- *Platební systém (realizovaný Českou národní bankou).*

Vybudování *Integrovaného rozpočtového systému a Řízení státního dluhu* dokumentace podprogramu stanovila na začátek roku 2008 a termín pro vybudování *Centrálního účetního systému* včetně napojení na *Integrovaný rozpočtový systém a Řízení státního dluhu* na polovinu roku 2011.

Usnesení vlády ze dne 9. února 2005 č. 169 uložilo ministru financí po schválení dokumentace programu 212 910 předložit vládě projekt SP a po schválení projektu SP vládou předložit věcné záměry legislativních změn vyvolaných zřízením SP.

Usnesením vlády ze dne 18. ledna 2006 č. 72 vláda souhlasila se zrušením úkolu pro ministra financí předložit projekt SP.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Kontrole byly podrobeny výdaje na budování SP realizované v letech 2003 až 2008 z prostředků ES a z prostředků státního rozpočtu; jejich přehled je uveden v tabulkách č. 1 a 2. Kontrolované výdaje činily 291,5 mil. Kč, z toho prostředky ES 165,8 mil. Kč a prostředky státního rozpočtu 125,7 mil. Kč.

Podle záměru vytvoření SP bylo žádoucí vypracovat nový zákon o SP stanovující pravidla fungování celého systému. Ve druhé polovině roku 2005 připravilo MF věcný záměr zákona o SP, ale po vnějším připomínkovém řízení začátkem roku 2006 od přípravy zákona ustoupilo a rozhodlo se jít cestou pozměňovacích návrhů stávajících zákonů. Právní předpisy do doby ukončení kontroly NKÚ v říjnu 2008 neupravovaly pojem „Státní pokladna“ ani pravidla fungování celého systému SP v pojetí záměru vytvoření SP schváleného usnesením vlády ze dne 9. února 2005 č. 169.

Zákon o rozpočtových pravidlech<sup>3</sup> definuje v § 3 písm. h) pouze pojem „peněžní prostředky státní pokladny“, dále v § 33 upravuje „správu peněžních prostředků Státní pokladny“ a v § 34 „řízení likvidity Státní pokladny“. „Státní pokladna“ v pojetí záměru vytvoření SP je však pojmem širším, zahrnuje mj. i účetnictví, které je upraveno zvláštním zákonem<sup>4</sup>, i řízení státního dluhu, jež upravuje § 35 zákona o rozpočtových pravidlech.

Pro vybudování *Integrovaného rozpočtového systému a Řízení státního dluhu* stanovila dokumentace podprogramu 212 911 – *Integrovaný systém Státní pokladny* termín na začátek roku 2008. Programové vybavení pro *Řízení státního dluhu* včetně napojení na finanční trhy uvedlo MF do provozu 1. ledna 2007. *Integrovaný rozpočtový systém*, který měl být zprovozněn do konce roku 2007, MF do doby ukončení kontroly NKÚ v říjnu 2008 nevybudovalo. V prosinci 2006 MF zahájilo zadávací řízení na Integrovaný rozpočtový systém formou soutěžního dialogu. Toto zadávací řízení však ministr financí v únoru 2008 zrušil<sup>5</sup>.

3 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

4 Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.

5 Zadávací řízení na Integrovaný rozpočtový systém nebylo v rámci kontrolní akce č. 08/14 kontrolováno.

**Výdaje na budování Státní pokladny z prostředků ES**

Budování SP financovalo MF z prostředků ES poskytnutých v rámci programu předvstupní pomoci *Phare* a v rámci *přechodového nástroje (Transition Facility)*, kterým EU poskytovala dočasnou finanční pomoc novým členským státům na rozvoj a posílení správní kapacity pro provádění a vymáhání právních předpisů ES. Podrobné údaje o výdajích ke dni 28. srpna 2008 uvádí tabulka č. 1.

**Tabulka č. 1 – Výdaje na budování SP z prostředků ES (v Kč)**

Projekt	Phare 2002/000- -282.04.02 Zavedení systému SP	Transition Facility 2004/006-237/0403 Budování systé- mu SP 1. fáze	Transition Facility 2005/017/518.02.03 Budování systému SP 2. fáze	Celkem
Twinning	34 610 392	18 961 594	14 427 314	67 999 300
Technická asistence	0	36 043 763	0	36 043 763
Dodávky investic	61 758 315	0	0	61 758 315
<b>Celkem</b>	<b>96 368 707</b>	<b>55 005 357</b>	<b>14 427 314</b>	<b>165 801 378</b>

Zdroj: Údaje převzaty z účetního informačního systému Viola.

Projekt *Phare* byl v letech 2003 až 2005 realizován formou twinningu a formou dodávky investic. Twinning byl realizován v rámci smlouvy o spolupráci mezi MF a Ministerstvem hospodářství, financí a průmyslu Francie. V rámci twinningu byl v prosinci 2003 zpracován dokument *40 doporučení pro Státní pokladnu České republiky*. V rámci dodávky investic byly pořízeny servery včetně systémového programového vybavení. Tato část projektu předpokládala spolufinancování ze státního rozpočtu, jež bylo v roce 2005 realizováno pořízením programového vybavení v rámci akce 212 912 0001 – *Projekt ISPROFIN 2005* (viz násl. tabulka č. 2).

Projekty *Transition Facility* byly v letech 2005 až 2008 realizovány formou twinningu (smlouvami o spolupráci mezi MF a Ministerstvem hospodářství, financí a průmyslu Francie), který byl mj. zaměřen na přípravu návrhů legislativních změn a na vzdělávací činnost. Dále byly projekty *Transition Facility* v letech 2006 a 2007 realizovány formou technické asistence na základě dvou smluv („Manažer projektu“ a „Systém školení pro Státní pokladnu“).

Na základě první smlouvy dodavatel vykonával funkci manažera projektu. Podílel se např. na ustanovení a zahájení činnosti řídicí struktury SP, na výběru dodavatele pro *Integrovaný rozpočtový systém* v rámci soutěžního dialogu a na řízení vazeb mezi projekty SP.

V rámci smlouvy „Systém školení pro Státní pokladnu“ byly v roce 2007 zpracovány školicí materiály pro rozpočet a účetnictví a bylo prováděno vzdělávání zaměstnanců MF a dalších resortů. Příprava školicích materiálů a školení se tak uskutečnily v době, kdy ještě nebyla zcela zřejmá definitivní podoba *Integrovaného rozpočtového systému*, neboť v roce 2007 teprve probíhalo zadávací řízení formou soutěžního dialogu na *Integrovaný rozpočtový systém*. Ani definitivní podoba *Centrálního účetního systému* v té době nebyla zřejmá, neboť základní principy vzniku účetnictví státu a vytvoření účetnictví státu s účinností od 1. ledna 2010 schválila vláda až svým usnesením ze dne 23. května 2007 č. 561. Novela zákona o účetnictví byla na základě tohoto usnesení vlády přijata až v polovině roku 2008.

**Výdaje na budování Státní pokladny z prostředků státního rozpočtu**

Z prostředků státního rozpočtu MF financovalo zakázky zabezpečující budování SP v rámci programů 212 010 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny systému řízení MF* a 212 910 – *Výstavba, obnova a provozování centrálně řízených ICT resortu MF v letech*



2005–2010. Od roku 2004 MF hradilo budování SP z programu 212 010 a finanční prostředky tohoto programu využívalo na financování budování SP i po schválení programu 212 910, jehož součástí byl podprogram 212 911 – *Integrovaný systém Státní pokladny*.

Přehled kontrolovaných výdajů v celkové výši 125,7 mil. Kč je uveden v tabulce č. 2, z nichž kontrolované výdaje realizované v rámci financování programů činily 118,8 mil. Kč. Dále MF uhradilo z prostředků státního rozpočtu daň z přidané hodnoty ve výši 6,9 mil. Kč vztahující se k realizaci technické asistence jednoho projektu *Transition Facility*.

**Tabulka č. 2 – Kontrolované výdaje státního rozpočtu na budování SP v letech 2004 až 2008<sup>6</sup>**

	Výdaje v Kč
Program 212 010 – <i>Rozvoj a obnova materiálně technické základny systému řízení MF</i>	
akce 212 011 P001 – Provozování ICT – MF	27 317 511
akce 212 011 2024 – Zavedení systému Státní pokladny – Řízení státního dluhu	56 640 643
Program 212 910 Výstavba, obnova a provozování centrálně řízených ICT resortu MF v letech 2005–2010	
akce 212 911 0002 – Příprava a řízení realizace projektu Státní pokladny	4 178 923
akce 212 912 0001 – Projekt ISPROFIN 2005	30 705 120
Daň z přidané hodnoty k technické asistenci jednoho projektu <i>Transition Facility</i>	6 875 558
<b>Celkem</b>	<b>125 717 755</b>

**Zdroj:** Zpracováno NKÚ na základě podkladů MF.

MF v rámci akce 212 011 P001 – *Provozování ICT – MF*, jejímž cílem bylo zabezpečit provozování informační a komunikační techniky celého MF, financovalo v letech 2004 až 2008 také zakázky týkající se budování SP (k realizaci *Řízení státního dluhu*, *Integrovaného rozpočtového systému* a *Centrálního účetního systému*).

MF v rámci akce 212 011 2024 – *Zavedení systému SP – Řízení státního dluhu* hradilo v letech 2005 až 2008 především pořízení programového vybavení pro *Řízení státního dluhu*, analýzy související s tímto projektem nebo dodávku serverů včetně programového vybavení pro napojení na finanční trhy.

MF v roce 2007 v rámci akce 212 911 0002 – *Příprava a řízení realizace projektu Státní pokladny* financovalo analýzy v rámci projektu *Integrovaný rozpočtový systém*. Zmíněné analýzy se týkaly informačních a komunikačních technologií na MF.

MF v roce 2005 v rámci akce 212 912 0001 – *Projekt ISPROFIN 2005* hradilo zakázku na zpracování programového vybavení „ISPROFIN 2005“ a část plnění této zakázky realizovalo jako závazek ze spolufinancování projektu *Phare – Zavedení systému SP*. Dokumentace podprogramu 212 911 – *Integrovaný systém Státní pokladny* předpokládala, že systém SP, resp. *Integrovaný rozpočtový systém*, bude spočívat na integraci stávajících informačních systémů MF (včetně informačního systému ISPROFIN).

#### **Nesoulad s ustanoveními právních předpisů zjištěný při kontrole**

- MF nepostupovalo v souladu s ustanoveními zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, když u dvou veřejných zakázek realizovaných v rámci projektu *Transition Facility – Budování systému SP – 1. fáze* nejmenovalo pro posouzení a hodnocení nabídek v otevřených

<sup>6</sup> Za rok 2008 jsou zahrnuty výdaje za první pololetí 2008.



zadávacích řízeních nadlimitních veřejných zakázek minimálně pětičlenné hodnotící komise a nejmenovalo za každého člena hodnotících komisí jeho náhradníka. MF dále v oznámeních o zadání veřejné zakázky zaslaných uchazečům, kteří nebyli vybráni, nevedlo všechny zákonem stanovené náležitosti.

- MF nepostupovalo v souladu s ustanoveními zákona o rozpočtových pravidlech a vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, neboť výdaje v celkové výši 11 014 320 Kč zatřídilo na nesprávné položky rozpočtové skladby.
- MF nepostupovalo v souladu s ustanoveními zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, neboť v roce 2006 nevedlo v účetnictví závazky z obchodního styku v celkové výši 1 308 598 Kč ode dne přijetí faktur do dne jejich uhrazení.
- MF nepostupovalo v souladu s ustanovením vyhlášky 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, neboť v závěrečném účtu kapitoly 312 – *Ministerstvo financí*
  - za rok 2004 nevedlo informace o čerpání finančních prostředků realizovaných v rámci projektu *Phare – Zavedení systému SP*;
  - za roky 2006 a 2007 nevedlo informace o čerpání finančních prostředků realizovaných v rámci projektu *Transition Facility – Budování systému SP – 1. fáze*;
  - za rok 2007 nevedlo informace o čerpání finančních prostředků realizovaných v rámci projektu *Transition Facility – Budování systému SP – 2. fáze*;
  - za roky 2005 a 2006 uvedlo chybné informace o čerpání finančních prostředků týkajících se národního podílu spolufinancování ze státního rozpočtu u projektu *Phare – Zavedení systému SP*;
  - za roky 2004 až 2007 nevedlo při podávání informací o čerpání finančních prostředků vynaložených na budování SP v rámci projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU porovnání čerpání prostředků v hodnoceném roce s čerpáním v předchozím roce a nezhodnotilo stav implementace a splnění věcných záměrů projektů.

### III. Shrnutí a vyhodnocení

- Právní předpisy neupravují ani pojem „Státní pokladna“ ani pravidla fungování systému SP, přestože dle záměru vytvoření SP (schváleného usnesením vlády) měl celou oblast komplexně upravovat zákon o Státní pokladně.
- Kontrolou finančních prostředků vynaložených v souvislosti s budováním SP bylo u MF zjištěno porušení některých ustanovení zákona o veřejných zakázkách, o rozpočtových pravidlech a o účetnictví. Dále byly zjištěny nedostatky v informacích o čerpání finančních prostředků vynaložených na budování SP v rámci projektů financovaných z rozpočtu EU v závěrečných účtech kapitoly 312 – *Ministerstvo financí*, čímž MF porušilo příslušnou vyhlášku.
- Financování budování SP z prostředků státního rozpočtu nebylo přehledné, neboť MF i po schválení programu 212 910 – *Výstavba, obnova a provozování centrálně řízených ICT resortu Ministerstva financí v letech 2005–2010*, jehož součástí byl podprogram 212 911 – *Integrovaný systém Státní pokladny*, financovalo budování SP nadále i z programu 212 010 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny systému řízení MF*.
- MF nedodrželo harmonogram budování SP, neboť do doby ukončení kontroly NKÚ v říjnu 2008 nevybudovalo *Integrovaný rozpočtový systém*, který měl být zprovozněn do konce roku 2007.





08/15

## Státní program podpory cestovního ruchu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/15. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití prostředků státního rozpočtu určených na realizaci *Státního programu podpory cestovního ruchu* a vyhodnotit očekávané přínosy.

Kontrola byla provedena v době od dubna do srpna 2008. Kontrolovaným obdobím byly roky 2005 až 2007, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“);

vybraní příjemci podpory:

Lubomír Rek, s.r.o., Žďár nad Sázavou, Brněnská 1146/30; AGENTURA TRIUMF spol. s r.o., Praha 7, Areál Výstaviště 67; BULY ARÉNA – zájmové sdružení, Hlučínská 181, Kravaře; Český svaz tělesné výchovy, Praha 6, Zátokova 100/2; FARMA PRAK s.r.o., Český Šternberk 47, okres Benešov; HOTEL AMBASSADOR ZLATÁ HUSA spol. s r.o., Praha 1, Václavské náměstí 5 – 7; statutární město Karlovy Vary; město Poděbrady; Miroslav Koloc, Drahoňův Újezd 60, okres Rokycany; OKD, a.s., Ostrava, Moravská Ostrava, Prokešovo náměstí 6/2020; PF MARKET s.r.o., Podlesí u Sněžného čp. 15, PSČ 592 03, pošta Svratka; Technické služby Opava s. r. o., Opava, Těšínská 2057/71; VODAA SPORT s.r.o., Svitavy, T. G. Masaryka 25.

Námítky proti kontrolnímu protokolu podaly Český svaz tělesné výchovy, PF MARKET s.r.o. a statutární město Karlovy Vary. Námítky byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách nebylo podáno.

**Kolegium NKÚ** na svém XV. zasedání, konaném dne 23. října 2008,

**schválilo** usnesením č. 4/XV/2008

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

Státní program podpory cestovního ruchu (dále také „Program“) byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 1. listopadu 2000 č. 1075. Jeho přijetí představovalo jeden z kroků plnění koncepce státní politiky cestovního ruchu České republiky, kterou vzala vláda na vědomí svým usnesením ze dne 14. července 1999 č. 717.

Aktualizace koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR na období 2002 až 2007 byla schválena usnesením vlády ze dne 9. ledna 2002 č. 19. Vláda odsouhlasila zkrácení platnosti koncepce státní politiky cestovního ruchu pro roky 2002 až 2007 do roku 2006 usnesením vlády ze dne 5. ledna 2005 č. 23.

Usnesením vlády ze dne 4. února 2004 č. 110 bylo schváleno zaměření Programu pro období let 2004 až 2007. Program byl v tomto období členěn na následující podprogramy:



- podpora rozvoje lázeňství (dále jen „podpora lázeňství“),
- podpora budování doprovodné infrastruktury cestovního ruchu pro sportovně rekreační aktivity (dále jen „podpora sportovně rekreačních aktivit“),
- podpora prezentace České republiky jako destinace cestovního ruchu (dále jen „podpora prezentace ČR“).

Účast státního rozpočtu na financování Programu byla schválena zákony o státním rozpočtu České republiky na příslušný rok. V letech 2004 až 2007 bylo na Program uvolněno ze státního rozpočtu celkem 594 800 tis. Kč. V informačním systému ISPROFIN byl Program registrován pod číslem 217 210.

**Tabulka č. 1 – Přehled o financování Programu v letech 2004 až 2007**

Rok	Rozpočet schválený (v tis. Kč)	Rozpočet po úpravě (v tis. Kč)	Čerpání vč. použití RF* (v tis. Kč)	Plnění vč. použití RF*
2004	150 000	164 900	96 335	58,42 %
2005	150 000	164 900	145 145	88,02 %
2006	247 000	259 000	329 660	127,28 %
2007	83 450	6 000	23 610	393,50 %
<b>Celkem</b>	<b>630 450</b>	<b>594 800</b>	<b>594 750</b>	<b>99,99 %</b>

Zdroj: informace MMR ze dne 7. srpna 2008.

\*RF = rezervní fond

Finanční prostředky státního rozpočtu byly rozděleny mezi jednotlivé podprogramy v tomto poměru: 15 % na podporu lázeňství, 69 % na podporu sportovně rekreačních aktivit a 16 % na podporu prezentace ČR.

Kontrolou NKÚ byly prověřeny prostředky státního rozpočtu vynaložené na realizaci Programu v letech 2005 až 2007 v celkové výši 498 415 tis. Kč. Závěrečné vyhodnocení Programu nemohlo být kontrole podrobeno, neboť termín přípravy návrhu závěrečného vyhodnocení Programu k projednání ve vládě byl posunut na 20. září 2009 a kontrola NKÚ byla ukončena v srpnu 2008.

## II. Kontrolou zjištěné skutečnosti

### 1. Skutečnosti zjištěné při kontrole u MMR

#### 1.1 Dokumentace Programu

MMR vypracovalo v červenci 2003 dokumentaci Programu pro roky 2003 až 2007, ve které stanovilo následující věcné cíle Programu:

- vytvoření ekonomických podmínek k iniciaci a podpoře aktivit, které budou systematicky řešit situaci v cestovním ruchu,
- zajištění uvolnění skrytého potenciálu v cestovním ruchu,
- dosažení růstu podílu cestovního ruchu na prosperitě regionů v souladu s podmínkami trvale udržitelného rozvoje,
- zvyšování devizových příjmů z cestovního ruchu,
- zvyšování příjmů státního rozpočtu a místních rozpočtů,
- stabilizace, resp. získávání nových pracovních příležitostí v regionech,
- podpora rozvoje zejména malého a středního podnikání,
- zkvalitnění infrastruktury cestovního ruchu,

- podpora zachování a obnovy kulturního dědictví a přírodního bohatství pro cestovní ruch,
- podpora tvorby a realizace turistických produktů zaměřených především na kulturně poznávací turistiku, lázeňství, kongresovou turistiku, venkovskou turistiku, cykloturistiku, pěší turistiku apod.

V dokumentaci Programu MMR uvedlo rozhodující parametry Programu a průměrné náklady na jednotku parametru v členění na jednotlivé podprogramy. U podprogramu *Podpora sportovní rekrečních aktivit* se například jednalo o parametry, jako jsou počet vodáckých kempů, bazénů, jezdeckých stájí, lyžařských vleků a plocha hřišť.

**V procesu zabezpečování podpory cestovního ruchu prostřednictvím Programu postupovalo MMR nedůsledně jak po věcné, tak i po formální stránce. Po věcné stránce MMR nezajistilo následující základní principy programového financování.**

- MMR nestanovilo cíle Programu a jeho podprogramů tak, aby bylo možno komplexně vyhodnotit účelnost vynakládání prostředků státního rozpočtu. Cíle byly definovány obecně a nekonkrétně, u kvantifikovatelných cílů nebyly stanoveny jejich cílové hodnoty. Kvantifikovány byly pouze rozhodující parametry Programu v členění na jednotlivé podprogramy, což není dostačující pro vyhodnocení účelnosti vynakládání prostředků státního rozpočtu.
- MMR nezajistilo podmínky pro vyhodnocení efektivnosti vynaložených prostředků státního rozpočtu. O této skutečnosti svědčí absence vyhodnocení efektivnosti zdrojů vynaložených na přípravu a realizaci Programu, které má být obsaženo v dokumentaci Programu. V důsledku toho nelze zjistit předpokládanou efektivnost vynakládání prostředků státního rozpočtu ani vyhodnotit skutečnou efektivnost vynaložených prostředků porovnáním s předpokládanými hodnotami.

MMR nevypracovalo systém kvantifikace společenských přínosů prostředků státního rozpočtu vynaložených na přípravu a realizaci Programu. Neprovedlo ani příslušné společensko-ekonomické analýzy pro účely stanovení priorit Programu a vyhodnocení společenských přínosů Programu.

**Po formální stránce MMR nedodrželo předepsaný průběh financování Programu, neboť:**

- nepředložilo Ministerstvu financí dokumentaci Programu pro roky 2003 až 2007 ke schválení ve stanoveném termínu,
- v dokumentaci Programu nezdůvodnilo vyšší účasti státního rozpočtu na financování Programu a jeho podprogramů.

NKÚ při kontrole opakovaně zjistil některé výše uvedené nedostatky; konstatoval je v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 03/06 – *Státní program podpory cestovního ruchu* uveřejněném v částce 4/2003 Věstníku NKÚ. Při této kontrolní akci bylo zjištěno, že MMR v kontrolovaném období 2001 a 2002:

- stanovilo cíle Programu obecně,
- nevyhodnocovalo efektivnost Programu,
- nedostatečně doložilo požadovanou vyšší účasti státního rozpočtu na financování Programu.

## 1.2 Výběr akcí k realizaci

MMR každoročně zveřejňovalo výzvy k předkládání žádostí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu v rámci Programu. Informace pro žadatele o podmínkách, postupech a procesech souvisejících se zpracováním žádosti a realizací podpořené akce MMR v letech 2005 a 2006 uvedlo v pokynech pro žadatele k vyhlášeným podprogramům. V roce 2007 již MMR výzvu k podávání žádostí o dotaci v rámci Programu nezveřejnilo.

MMR zabezpečilo posouzení žádostí z hlediska jejich souladu s pokyny pro žadatele. Posouzení prováděli externí hodnotitelé a v roce 2006 i MMR. U žádostí, které úspěšně prošly tímto posouzením, provedli externí hodnotitelé hodnocení akcí podle kritérií schválených MMR.



Výběr akcí k realizaci doporučila výběrová komise jmenovaná ministrem pro místní rozvoj. Na základě doporučení komise rozhodl ministr o poskytnutí dotace na konkrétní akce. V kontrolovaném období 2005 a 2006 bylo přijato 576 žádostí o poskytnutí dotace. Posouzením souladu s pokyny pro žadatele a následně hodnocením akcí prošlo úspěšně celkem 338 akcí, z nichž 180 bylo ministrem pro místní rozvoj schváleno k financování.

**MMR nevěnovalo dostatečnou pozornost průběhu posuzování, hodnocení a vybírání akcí k realizaci. Umožnilo tak značnou míru subjektivity v poskytování dotací, v důsledku čehož byl celý systém málo transparentní, jak dokládají následující zjištěné skutečnosti:**

- **MMR některé akce schválilo k financování, přestože žádosti o poskytnutí dotace nebyly v souladu s pokyny pro žadatele.**

MMR nekontrolovalo činnost externích hodnotitelů při posuzování žádostí o poskytnutí dotace z hlediska souladu s pokyny pro žadatele.

Ze záznamů o posouzení 224 žádostí v roce 2005 zpracovaných externími hodnotiteli bylo zjištěno, že MMR poskytlo dotaci na sedm akcí v celkové výši 9 600 tis. Kč, přestože žádosti nebyly v souladu s pokyny pro žadatele. Dotace tedy neměla být poskytnuta. Žádosti neobsahovaly čestná prohlášení, výpisy z rejstříku trestů všech členů statutárních orgánů, výpisy z obchodního rejstříku, které by nebyly starší než dva měsíce apod. Hodnotitelé nebyli důslední ani v dalších případech.

MMR poskytlo v roce 2006 dotaci ve výši 17 200 tis. Kč na dvě akce z 25 kontrolovaných, přestože žadatelé realizovali akce na cizích pozemcích a nesplnili požadavek prokázání nájemního vztahu na stanovenou dobu 5 let.

- **MMR nezajistilo jednotný přístup externích hodnotitelů k hodnocení akcí.**

V roce 2006 provedly hodnocení akcí dva externí hodnotitelské subjekty. MMR jejich činnost nekontrolovalo.

NKÚ porovnal hodnocení akcí obou externích hodnotitelů a zjistil, že některá kritéria byla ohodnocena opačnou krajní bodovou hodnotou, tj. jeden externí hodnotitel přidělil maximální a druhý minimální počet bodů. Ze sta kontrolovaných akcí bylo u 37 takto opačně hodnoceno alespoň jedno kritérium.

- **MMR nezavedlo v systému hodnocení akcí možnost vyřadit akce, která nevyhověla z hlediska efektivnosti.**

Systém hodnocení akcí nenabízel možnost vyřadit akce v případě, že byla z hlediska některého kvalitativního kritéria hodnocení nepřijatelná. Při hodnocení nemohly být vyřazeny akce, které nevyhověly z hlediska poměru mezi odhadovanými výdaji a očekávanými výsledky. Toto kritérium bylo součástí celkového hodnocení akce a mohlo být převáženo dalšími méně závažnými kritérii. Například jedna akce byla realizována s přidělenou dotací ve výši 1 291 tis. Kč i přes nevyhovující hodnocení z hlediska efektivnosti.

- **Při výběru akcí k realizaci byla použita dodatečná kritéria výběru, o kterých žadatelé nebyli před podáním žádosti o poskytnutí dotace informováni.**

Výběrová komise v roce 2005 v podprogramu podpory lázeňství vyřadila nad rámec svých pravomocí a nad rámec pokynů pro žadatele celkem pět akcí z důvodu stanovení dodatečných kritérií, která nebyla žadatelům před podáním žádosti známa.

- **MMR vytvořilo nerovné postavení mezi žadateli o poskytnutí dotace systémem udělování výjimek z pokynů pro žadatele.**

MMR umožnilo v pokynech pro žadatele dotování akcí na základě výjimky ministra pro místní rozvoj, aniž stanovilo postup žadatele v případě požadavku na uplatnění výjimky. Žadatelé ne-

byli jednoznačně informováni o nutnosti podat písemnou žádost o udělení výjimky. V důsledku toho byly například některé akce vyřazeny s odůvodněním, že vlastnické vztahy k pozemkům byly pro poskytnutí podpory nepřijatelné a žadatel nepožádal o výjimku, zatímco jiné akce se stejným nedostatkem byly na základě písemné žádosti o výjimku vybrány k realizaci.

V roce 2005 tvořily případy dotací poskytnutých s výjimkou ministra 6 % z rozdělovaných prostředků, v roce 2006 byla výjimka ministra uplatněna v objemu 33 % z rozdělovaných prostředků.

Na netransparentnost systému výběru akcí poukázal NKÚ již v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 03/06.

### 1.3 Realizace Programu

Ministerstvo financí ve stanovisku k dokumentaci Programu uvedlo závazné parametry přípravy a realizace Programu, které mají být předmětem jeho závěrečného vyhodnocení. Mimo jiné se jedná o technicko-ekonomické parametry stavu majetku v cílovém roce 2007 a maximální ceny těchto parametrů. Stanovené hodnoty vycházejí z rozhodujících parametrů Programu a průměrných nákladů na jednotku parametru. MMR tyto průměrné náklady na jednotku uvedlo v dokumentaci Programu.

MMR poskytovalo dotace rozhodnutími o účasti státního rozpočtu na financování akcí, jejichž přílohou byly závazné podmínky čerpání dotace. Finanční prostředky uvolňovalo MMR prostřednictvím vybraného bankovního ústavu na základě oznámení limitu výdajů státního rozpočtu.

**MMR v průběhu realizace Programu nepostupovalo v souladu s některými parametry a pravidly uvedenými v dokumentaci Programu a pokynech pro žadatele:**

- **MMR podpořilo i akce, u kterých náklady na parametry výrazně převýšily stanovené maximální ceny.**

Závazné parametry stavu majetku v cílovém roce nebudou splněny i vzhledem k tomu, že nebyla poskytnuta předpokládaná výše účasti státního rozpočtu na financování Programu. MMR se při poskytování dotací na jednotlivé akce neřídilo určenými maximálními cenami parametrů, což negativně ovlivnilo množství podpořených akcí zařazených do Programu. MMR například podpořilo dotací ve výši 3 000 tis. Kč rekonstrukci veřejných WC, i když předpokládaná pořizovací cena kabinky byla oproti určené maximální ceně parametru čtyřnásobná. U 15 podpořených akcí typu „jezdecké stáje, jízdní“ s celkovou poskytnutou dotací 84 396 tis. Kč činila průměrná cena skutečného parametru téměř dvojnásobek stanovené maximální ceny.

- **MMR v rozhodnutích o účasti státního rozpočtu na financování akcí přistupovalo rozdílně ke stanovení věcných ukazatelů u srovnatelných akcí. Z hlediska obsahového vymezení a závaznosti věcných ukazatelů akcí nebyly příjemcům dotace stanoveny stejné podmínky.**

Například u některých akcí typu „lyžařský vlek“ stanovilo MMR závaznost ukazatele „přepravní kapacita“ jako „minimální“ zatímco u jiných stanovilo závaznost stejného ukazatele jako „orientační“. U některých akcí typu „jízdní, stáje“ stanovilo MMR závaznost ukazatele „počet koňských stání“ jako „minimální“ a u jiných akcí závaznost jako „orientační“.

U mnoha ukazatelů nevedlo MMR ve sloupci „závaznost“ žádný údaj. Kontrolou NKÚ u příjemců dotací bylo zjištěno, že někteří příjemci ukazatel bez uvedené závaznosti považovali za nezávazný.

MMR neurčilo pravidla obsahového vymezení ukazatelů a do rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce převzalo ukazatele, které si stanovili sami žadatelé. V důsledku toho vznikla různorodost stanovených ukazatelů u srovnatelných akcí. Například u některých akcí typu „lyžařský vlek“ stanovilo MMR ukazatele „délka vleku“, „přepravní



kapacita“, „dopravní rychlost“, „počet unášečů“, zatímco u jiných jen ukazatel „vlek – 1 kus“. U některých akcí typu rekonstrukce budovy MMR stanovilo ukazatel „plocha v m<sup>2</sup>“, zatímco u jiných stanovilo ukazatel „budova – 1 kus“.

- **MMR v rámci podprogramu podpora sportovně rekreačních aktivit poskytlo dotace i na akce, jejichž hlavním účelem nebyla podpora cestovního ruchu.**

MMR poskytlo například dotaci ve výši 1 510 tis. Kč na výměnu podlahy v hale na házenou, ačkoliv halu využívá z 80 % vrcholový extraligový házenkářský oddíl a z 20 % místní univerzita a další sportovní oddíly. MMR také poskytlo dotaci ve výši 2 844 tis. Kč na rekonstrukci tělocvičny, která je využívána převážně místními obyvateli a ozbrojenými složkami státu k výcviku.

- **Při financování akcí nestanovilo MMR příjemcům dotací některá pravidla v souladu s dokumentací Programu a pokyny pro žadatele.**

Dokumentace Programu neumožňovala příjemcům dotací poskytovat zálohy dodavatelům. MMR však příjemce k dodržování této podmínky nezavázalo.

MMR stanovilo v pokynech pro žadatele, že čerpání dotace bude příjemcům umožněno až po proinvestování podílu vlastních zdrojů, který musí dosáhnout minimálně hodnoty přidělené dotace. Rozhodnutími o účasti státního rozpočtu na financování 106 akcí však MMR v roce 2006 umožnilo v 17 případech použít nejprve prostředky státního rozpočtu ve výši 60 076 tis. Kč a následně dofinancovat akce z prostředků vlastních.

Například jeden z příjemců, kterému MMR umožnilo čerpání dotace před proinvestováním vlastních zdrojů, zaplatil z prostředků státního rozpočtu zálohu, která byla dodavatelem zúčtována až po 12 měsících, a příjemce ani v závěrečném vyhodnocení akce nedoložil úhradu závazného podílu vlastních zdrojů na financování akce.

## 1.4 Hodnocení průběhu realizace Programu

**MMR každoročně hodnotilo realizaci Programu a informovalo vládu o aktuálním stavu. Informace MMR pro vládu o realizaci Programu v jednotlivých letech neobsahovaly průběžná hodnocení efektivnosti zdrojů vynaložených na přípravu a realizaci Programu.**

V žádostech o poskytnutí dotace z podprogramu podpora sportovně rekreačních aktivit byly například uváděny informace o očekávaném zisku z realizace akce a vytvoření nových pracovních míst.

MMR nevyhodnocovalo míru naplnění očekávaného zisku z realizace akce. Údaje o tvorbě nových pracovních míst uváděli příjemci dotace v závěrečném vyhodnocení akce, ale mnozí z nich údaj vyplnili nesprávně. Doklady prokazující vytvoření nových pracovních míst MMR nevyžadovalo.

## 2. Nedostatky zjištěné u příjemců dotace

Kontrolou NKÚ u vybraných příjemců dotací bylo prověřeno třináct akcí, na které byly čerpány prostředky státního rozpočtu ve výši 77 645 tis. Kč. Z podprogramu podpora lázeňství byly kontrolovány dvě akce, z podprogramu podpora sportovně rekreačních aktivit deset akcí a z podprogramu podpora prezentace ČR jedna akce.

**U příjemců dotací nebylo možné jednoznačně prokázat naplnění stanovených cílů zejména z následujících příčin:**

- cíle stanovené v žádostech o poskytnutí dotace nebyly kvantifikovatelné ani jinak měřitelné,
- stanovené cíle byly obtížně vyhodnotitelné; na základě zjištěných údajů nebylo možné konstatovat, zda byly splněny,
- nebyla vedena potřebná evidence údajů pro vyhodnocení naplnění cílů.



**Příjemci dotací nedodrželi závazné podmínky čerpání dotace zejména tím, že:**

- použili dotaci i na práce nesouvisející s podpořenou akcí,
- nesplnili závazné věcné a finanční ukazatele akce (porušení souviselo i s nedostatky v řízení ze strany MMR),
- nerealizovali akci v souladu s doklady předloženými k žádosti o poskytnutí dotace a neinformovali MMR o změnách při realizaci akce,
- nedodrželi závazný termín realizace akce,
- nedodrželi závazný termín závěrečného vyhodnocení akce,
- nedodrželi předepsanou formu úhrady nákladů akce,
- u pojistného plnění z pojištění pořízeného majetku nezajistili vinkulaci ve prospěch MMR.

Nedostatky zjištěné u příjemců dotací svědčí o tom, že dodržování podmínek čerpání dotace nebylo ze strany MMR důsledně kontrolováno.

### III. Shrnutí a vyhodnocení

*Státní program podpory cestovního ruchu* je součástí realizace záměrů koncepce státní politiky cestovního ruchu České republiky. Státní podpora cestovního ruchu prostřednictvím Programu byla zahájena v roce 2001. V roce 2004 schválila vláda zaměření Programu pro období let 2004 až 2007. V uvedeném období bylo na podporu cestovního ruchu prostřednictvím *Státního programu podpory cestovního ruchu* poskytnuto ze státního rozpočtu celkem 595 mil. Kč.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit poskytování, čerpání a použití finančních prostředků státního rozpočtu určených na realizaci *Státního programu podpory cestovního ruchu*. Tato kontrolní akce navázala na obdobnou kontrolní akci č. 03/06 – *Státní program podpory cestovního ruchu*, jejíž kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2003 Věstníku NKÚ.

NKÚ opakovaně zjistil, že při realizaci *Státního programu podpory cestovního ruchu* nebylo MMR schopno dostatečně zabezpečit základní principy programového financování. Týká se to především málo konkrétního a obecného stanovení cílů Programu a jeho podprogramů a nezabezpečení podmínek pro vyhodnocení efektivnosti vynaložených prostředků státního rozpočtu. Skutečnost, že MMR nevypracovalo systém kvantifikace společenských přínosů, neumožňuje věrohodně provádět příslušné společensko-ekonomické analýzy tak, aby mohla být srovnávána předpokládaná společenská efektivnost s efektivností vynaložených prostředků po skončení státní podpory.

Systém výběru akcí pro zajištění realizace *Státního programu podpory cestovního ruchu* umožnil značnou míru subjektivity při poskytování dotací jednotlivým žadatelům. MMR nevěnovalo dostatečnou pozornost průběhu posuzování, hodnocení a vybírání akcí k realizaci. Konečným důsledkem byla netransparentnost celého procesu výběru akcí, na kterou NKÚ poukázal již při kontrolní akci č. 03/06 – *Státní program podpory cestovního ruchu*.

MMR v průběhu realizace *Státního programu podpory cestovního ruchu* nepostupovalo v souladu s parametry a pravidly uvedenými v dokumentaci programu a v pokynech pro žadatele. MMR zejména umožňovalo překračování maximálních cen parametrů, přistupovalo rozdílně ke stanovení věcných ukazatelů u srovnatelných akcí apod.

U příjemců dotací bylo zjištěno nedodržování závazných podmínek čerpání dotace, které byly součástí rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akcí *Státního programu podpory cestovního ruchu*.





08/16

## Projekt partnerství veřejného a soukromého sektoru *Výstavba justičního areálu v Ústí nad Labem*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/16. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit realizaci projektu partnerství veřejného a soukromého sektoru *Výstavba justičního areálu v Ústí nad Labem*.

Kontrolováno bylo období od roku 2003 do doby ukončení kontroly. V případě věcných souvislostí i období předcházející. Kontrola byla provedena v době od dubna do září 2008.

Kontrolované osoby:

- Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „MŠP“),
- Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „KS“).

Námítky proti kontrolním protokolům nebyly podány.

**Kolegium NKÚ** na XVI. zasedání, konaném dne 12. listopadu 2008,

**schválilo** usnesením č. 12/XVI/2008

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

Výstavbu justičního areálu v Ústí nad Labem začal KS připravovat v roce 2003. Financována měla být z prostředků státního rozpočtu v rámci programu ev. č. 236 110 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny regionálních složek justice* (dále jen „program“). Koncem roku 2004 MŠP navrhlo vládě realizovat výstavbu formou projektu partnerství veřejného a soukromého sektoru (dále jen „projekt PPP“). Výstavbu a provozování areálu tak měl zajistit na své náklady soukromý partner (koncesionář), kterému budou po uvedení areálu do provozu hrazeny ze státního rozpočtu za poskytnuté služby tzv. platby za dostupnost.

Projekt PPP je vymezen v koncesním projektu a v koncesní smlouvě. Koncesní projekt vymezuje základní činnosti, ekonomické podmínky a právní vztahy, které mají být obsahem koncesní smlouvy. Obsah koncesního projektu a postup pro uzavření koncesní smlouvy upravují zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), a vyhláška č. 217/2006 Sb., kterou se provádí koncesní zákon. Realizaci projektů PPP upravuje i řada doporučujících metodik, určených především veřejným zadavatelům, jejichž zpracování zabezpečilo Ministerstvo financí.

Záměrem projektu PPP na výstavbu justičního areálu v Ústí nad Labem je zajistit fungování justičních činností na úrovni standardů pro uspořádání, vybavení a plochy kanceláří a prostor v soudních budovách definovaných MŠP, rozšířením kapacit umožnit naplnění plánovaného počtu soudců a soudních úředníků a zlepšit nebo alespoň nezhoršit dosažitelnost soudů pro občany. Orgány justice na krajské a okresní úrovni mají být integrovány do jednoho areálu.



V době kontroly byl dokončen proces schvalování koncesního projektu na výstavbu justičního areálu v Ústí nad Labem. Kontrolní akcí proto byly z pohledu věcné správnosti, hospodárnosti a účelnosti prověřovány práce a činnosti provedené do té doby, zejména:

- zpracování investičního záměru a návrh pilotního projektu PPP,
- zabezpečování územního rozhodnutí, stavebního povolení a pozemků pro výstavbu areálu,
- výběr poradce a plnění smlouvy uzavřené s ním,
- stanovení základních časových, technických a ekonomických parametrů projektu PPP,
- finanční analýza variant realizace výstavby areálu,
- řízení realizace projektu PPP.

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

## II. Skutečnosti zjištěné kontrolou

### 1. Práce a činnosti provedené před zařazením výstavby justičního areálu v Ústí nad Labem do druhé vlny pilotních projektů PPP

Návrh pilotního projektu PPP na výstavbu justičního areálu v Ústí nad Labem, který MSp předložilo vládě, byl podkladem pro zařazení výstavby areálu do druhé vlny pilotních projektů PPP v srpnu 2005. Návrh vycházel z investičního záměru zpracovaného KS v roce 2004.

#### 1.1 Investiční záměr

MSp schválilo v roce 2003 zahájení přípravy výstavby justičního areálu z prostředků státního rozpočtu v rámci programu. Za účelem zaregistrování akce do programu ve smyslu § 5 vyhlášky č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, požádalo KS o předložení investičního záměru.

Investiční záměr podle § 4 vyhlášky č. 40/2001 Sb. věcně a funkčně vymezuje a zdůvodňuje stavbu a určuje časový průběh přípravy a realizace výstavby. Obsahuje mj. vstupní data vymezující realizační termíny, rozhodující projektované parametry a potřeby a zdroje financování akce. V procesu přípravy a schvalování investičního záměru na výstavbu justičního areálu však **nedošlo k odpovídajícímu ujasnění těchto časových, technických a ekonomických parametrů výstavby.**

MSp stanovilo v lednu 2004 na výstavbu areálu bez bližšího odůvodnění investiční náklady 456,9 mil. Kč a termíny realizace roky 2004 až 2007. V srpnu 2004 náklady mírně snížilo na 456,3 mil. Kč a posunulo ukončení výstavby na rok 2008. KS zpracoval investiční záměr v souladu s těmito parametry, avšak nevedl objemové údaje stavby. MSp jej proto neschválilo. Konstatovalo, že akce je s ohledem na rozsah budovy a předpokládaný nárůst cen stavebních prací finančně podhodnocená a není zřejmé, jakým způsobem byly stanoveny náklady. Podklady, na jejichž základě došlo k závěru o podhodnocení nákladů, nedoložilo.

Skutečností však bylo, že MSp nemělo v programu vyčleněny dostatečné finanční zdroje na výstavbu justičního areálu. Uvažovalo proto o odsunutí zahájení výstavby na rok 2009 s odůvodněním, že stavba není nezbytnou prioritou ve srovnání s potřebami ostatních regionů. Následně ale MSp rozhodlo navrhnout výstavbu jako projekt PPP. Návrh byl Ministerstvem financí a vládou akceptován. Příslušný pilotní projekt PPP mělo MSp podle usnesení vlády ze dne 19. ledna 2005 č. 76, k pilotním projektům Partnerství veřejného a soukromého sektoru, předložit ke schválení do března 2005.

## 1.2 Návrh pilotního projektu PPP

MŠp stanovilo v pilotním projektu cíle a potřeby výstavby shodně s údaji v investičním záměru. Investiční náklady na výstavbu však předpokládalo o 14 %, tj. o 63,7 mil. Kč vyšší, než v investičním záměru. Předpokládanou hodnotu projektu PPP uvedlo ve výši 820 mil. Kč, z toho průměrné roční platby za služby ve výši cca 33 mil. Kč. **Způsob stanovení uvedených ekonomických parametrů MŠp nedoložilo.** Jejich výše se po zpracování koncesního projektu poradcem v roce 2006 ukázala jako několikanásobně podhodnocená.

MŠp odůvodnilo návrh na zařazení výstavby justičního areálu formou projektu PPP tím, že v Ústeckém kraji jsou největší prostorové problémy. Dokumenty, které by toto tvrzení dokládaly, nepředložilo. Z údajů uvedených v pilotním projektu vyplývá, že rozhodujícím důvodem pro návrh byla snaha MŠp realizovat výstavbu justičního areálu při nedostatku finančních prostředků v programu v původním termínu do roku 2008.

Po posouzení návrhu pilotního projektu meziresortním týmem vzala vláda usnesením ze dne 17. srpna 2005 č. 1017, k předložení pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru – 2. vlna, na vědomí zařazení výstavby nové soudní budovy v Ústí nad Labem do druhé vlny projektů PPP.

## 2. Práce a činnosti provedené po zařazení výstavby justičního areálu v Ústí nad Labem do druhé vlny pilotních projektů PPP

Do doby ukončení kontroly bylo na realizaci projektu PPP vynaloženo ze státního rozpočtu celkem 48,9 mil. Kč, z toho na výkup pozemků 2,3 mil. Kč, v souvislosti s vydáním územního rozhodnutí 3,1 mil. Kč, v souvislosti se zadávacím řízením na poradce 4,3 mil. Kč a poradci za vypracování dokumentace pro stavební povolení, získání stavebního povolení, vypracování koncesního projektu a vypracování návrhu koncesní smlouvy a zadávací (koncesní) dokumentace pro výběr soukromého partnera 39,2 mil. Kč.

### 2.1 Práce a činnosti v souvislosti s vydáním územního rozhodnutí

Usnesením vlády ze dne 17. srpna 2005 č. 1017 bylo místopředsedovi vlády a ministru spravedlnosti uloženo provést do 30. září 2005 veškeré potřebné kroky k zahájení územního řízení. MŠp rozhodlo financovat zpracování dokumentace k doložení návrhu na zahájení územního řízení z programu. Rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce podle § 7 vyhlášky č. 40/2001 Sb. vydalo 26. září 2005 a v něm stanovilo KS termín schválení dokumentace pro územní řízení na prosinec 2005 a náklady na akci maximálně 2,0 mil. Kč.

Smlouvu s dodavatelem akce v ceně 2,0 mil. Kč uzavřel KS 29. září 2005. Termín pro podání návrhu na zahájení územního řízení byl stanoven do 30. září 2005 a pro předání dokumentace pro územní rozhodnutí včetně příslušné studie do 30. listopadu 2005. Je zřejmé, že nemělo smysl podávat návrh na zahájení územního řízení do 30. září 2005, neboť nemohl být doložen předepsanou dokumentací vyplývající z § 35 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Dodavatel oba termíny dodržel. Stavební úřad územní řízení v říjnu 2005 přerušil a vyzval KS k doplnění návrhu.

MŠp uzavřelo se stejným dodavatelem další smlouvu (bez uvedení data) v ceně 1,1 mil. Kč, jejímž předmětem bylo dopracování chybějících podkladů pro územní řízení a zajištění územního rozhodnutí. Cenu uhradilo MŠp z běžných výdajů. Územní rozhodnutí bylo vydáno v březnu 2006.

Uvedeným postupem, kdy v souvislosti se zpracováním podkladů pro územní řízení byly uzavřeny dvě smlouvy, **vznikl netransparentní stav, a nebylo tak možno jednoznačně ověřit věcnou správnost a úplnost plnění jednotlivých smluv.** Přitom cílem investičního záměru akce, na jehož základě bylo vydáno výše uvedené rozhodnutí, bylo provedení všech příprav-



ných, průzkumných, projektových a inženýrských činností nutných k zahájení územního řízení a podání návrhu na jeho zahájení.

## 2.2 Výběr poradce a plnění smlouvy uzavřené s ním

- a) MSp vybralo v souladu se zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, jako poradce sdružení tří firem a v dubnu 2006 s ním uzavřelo smlouvu v ceně 58,7 mil. Kč. Předmětem smlouvy bylo poradenství pro projekt PPP rozdělené na zabezpečení stavebního povolení (fáze 0), vypracování koncesního projektu (fáze 1), přípravu projektu PPP (fáze 2) a zabezpečení vyjmenovaných činností koncesního řízení na výběr soukromého partnera (fáze 3). Termín plnění poslední fáze byl leden 2008.

Předmět plnění se týkal výstavby justičních areálů v Ústí nad Labem a v Karlových Varech, neboť MSp sloučilo v zadávacím řízení do té doby samostatné pilotní projekty PPP do jednoho projektu. MSp sdělilo, že důvodem sloučení bylo dosažení optimální výše hodnoty investičních nákladů pro projekty PPP, která byla na základě kritérií schválených vládou předpokládána v rozmezí od 1 do 5 mld. Kč.

MSp rozhodlo v prosinci 2006 na základě výsledků finanční analýzy provedené poradcem nepokračovat v realizaci přípravy výstavby justičního areálu v Karlových Varech formou projektu PPP. V té době však již byly předpokládány investiční náklady jen na výstavbu justičního areálu v Ústí nad Labem vyšší než minimální hodnota výše uvedeného rozmezí.

- b) Kontrolou plnění činností příslušných fází vyplývajících ze smlouvy s poradcem bylo zjištěno, že:
- MSp dohodlo posunutí termínů plnění jednotlivých fází. Termín plnění poslední fáze tak byl posunut o tři měsíce na duben 2008. Důvodem byla potřeba vypracování nové architektonické studie, neboť stávající studii posoudil poradce jako velkorysou a pro provoz finančně nevýhodnou;
  - MSp vypustilo z fáze 0 některé činnosti týkající se justičního areálu v Karlových Varech. Cenu plnění však nesnížilo. Podle sdělení MSp byla důvodem kompenzace za rozšíření prací o nové architektonické studie pro oba areály. **Kompenzace však nebyla smluvně dohodnuta a MSp ani nepředložilo ke kontrole žádné cenové kalkulace, ze kterých by bylo možno ověřit její správnost;**
  - MSp dohodlo pokračování plnění smlouvy ve fázích 2 a 3 pouze pro areál v Ústí nad Labem a snížení plnění fáze 3 o některé činnosti, týkající se zadávacího řízení na výběr soukromého partnera. V souvislosti s tím dohodlo snížení ceny plnění o 2,0 mil. Kč, tj. jen o 8% ze smluvní ceny pro fáze 2 a 3 stanovené pro oba areály. **MSp nedoložilo žádné doklady, ze kterých by bylo možno ověřit správnost dohodnutého snížení ceny;**
  - MSp uhradilo v dubnu 2008 práce za činnosti provedené do května 2007 ve fázi 2 v plné výši 10,8 mil. Kč, ačkoliv poradce neprovedl všechny činnosti týkající se registru rizik a nezpracoval připomínky MSp do návrhu zadávací dokumentace na výběr soukromého partnera. Důvodem nedokončení prací bylo přerušení činnosti poradce na přípravě projektu PPP, jak je uvedeno níže.

Dále bylo zjištěno, že **MSp v průběhu plnění smlouvy nepostupovalo tak, aby byl v souvislosti se změnami vždy řádně upraven smluvní vztah s poradcem:**

- MSp navrhlo poradci odsun plateb za činnosti provedené do května 2007 ve fázích 2 a 3 do roku 2008. Příslušný dodatek ke smlouvě předložený poradcem neuzavřelo. K odsunu plateb však došlo a MSp uhradilo i neprovedené činnosti ve fázi 2, jak bylo výše uvedeno.
- MSp požádalo v srpnu 2007 poradce o přerušení činností na přípravě projektu PPP do doby schválení koncesního projektu vládou. Písemnou dohodu upravující přerušení prací však

neuzavřelo. MSp nepředložilo žádný doklad o tom, že znovu obnovilo činnost poradce po schválení koncesního projektu vládou v květnu 2008, nebo že vypořádalo smluvní vztah jiným způsobem. Vzniklo tak riziko zvýšení výdajů na činnost poradce.

### 2.3 Stanovení základních časových, technických a ekonomických parametrů

Základní parametry projektu PPP na výstavbu justičního areálu v Ústí nad Labem, stanovené poradcem v koncesním projektu z listopadu 2006 na základě nové architektonické studie, se významně lišily od parametrů uvedených MSp v návrhu pilotního projektu PPP z roku 2005.

- a) Podle návrhu pilotního projektu PPP měla být výstavba areálu zahájena v roce 2007. V koncesním projektu byla tato doba posunuta na rok 2008. Provoz areálu na základě koncesní smlouvy měl být zahájen v roce 2010 a ukončen v roce 2032, tj. doba trvání koncesní smlouvy byla předpokládána v délce 25 let. **Z dosavadního průběhu realizace prací na projektu PPP je zřejmé, že dojde k dalšímu posunu termínů o více než jeden rok**, neboť do doby ukončení kontroly nebylo zahájeno koncesní řízení na výběr soukromého partnera, ke kterému mělo podle koncesního projektu dojít v dubnu 2007.

Hlavní příčinou byl 10měsíční skluz v předložení koncesního projektu vládě ke schválení, které je podle § 22 zákona č. 139/2006 Sb. podmínkou pro zahájení koncesního řízení. MSp k tomu uvedlo, že důvodem byla dlouhá doba připomínkového řízení, se kterou nepočítalo. Skutečností však bylo, že koncesní projekt schválil řídicí výbor v únoru 2007 a MSp jej předložilo k projednání na poradě ekonomických ministrů až koncem května 2007. Po zúžení meziresortním připomínkovém řízení, které probíhalo od srpna 2007 do března 2008, předložilo MSp koncesní projekt vládě ke schválení v květnu 2008.

Koncesní projekt schválila vláda usnesením ze dne 21. května 2008 č. 605, k průběhu a stavu pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru na vybudování nové soudní budovy v Ústí nad Labem a vybudování věznice typu s ostrahou pro výkon trestu odnětí svobody odsouzených osob. MSp mělo podle aktualizovaného časového harmonogramu do 28 dnů od schválení zahájit koncesní řízení formou soutěžního dialogu. MSp jej však nezahájilo, což zdůvodnilo tím, že stále zvažuje dvě varianty koncesního řízení – soutěžní dialog nebo otevřené řízení.

- b) Základní technické parametry se odvíjely od předpokládaného počtu zaměstnanců justičních složek umístěných v areálu. V návrhu pilotního projektu PPP MSp předpokládalo zajištění prostoru pro navýšení počtu zaměstnanců na cca 600. Koncesní projekt vycházel z počtu 746 osob (620 osob byla potřeba zaměstnanců justičních složek, 90 míst rezerva, která bude nabídnuta pro komerční využití a 36 osob bylo předpokládáno pro justiční stráž), což představuje nárůst o 41 % proti stavu v době zpracování koncesního projektu ve výši 465 osob (bez rezervy).

Při výpočtu kapacity byly podle koncesního projektu využity mj. údaje ze systemizace pracovníků soudnictví. **MSp však nedoložilo ani systemizaci ani jiné doklady, ze kterých by bylo možno správnost stanovení tohoto parametru ověřit.** Pouze k tomu sdělilo, že stávající systemizace byla nevyhovující a stanovený počet byl výsledkem složitých jednání s poradcem a zainteresovanými justičními složkami.

Poradce posoudil MSp požadované technické parametry výstavby justičního areálu vyplývající z dokumentace pro územní rozhodnutí jako velkorysé a pro provoz koncesionáře finančně nevýhodné, což by se negativně odrazilo v platbách za dostupnost. Proto vypracoval novou architektonickou studii, v níž zejména navrhl snížit výšku budovy o tři podlaží. Obestavěný prostor by se tak snížil o 12 % a odhadované investiční náklady na výstavbu o 17 %. MSp návrh



schválilo a poradce na základě upravených parametrů vypracoval dokumentaci pro stavební povolení, které bylo vydáno v červenci 2007.

- c) V koncesním projektu byly uvedeny náklady na výstavbu justičního areálu 3,4krát vyšší a roční náklady na dostupnost 12,4krát vyšší, než MSp předpokládalo v návrhu pilotního projektu PPP. V koncesním projektu bylo kalkulováno také s náklady životního cyklu, s kterými nebylo v pilotním projektu PPP počítáno. Celkově byly náklady na projekt PPP uvedené v koncesním projektu 11,5krát vyšší než náklady uvedené v návrhu projektu.

**MSp nedoložilo žádné doklady, ze kterých by bylo možno posoudit výši odhadovaných nákladů.** Pouze k tomu uvedlo, že výpočet investičních nákladů provedený specialistou ve Velké Británii byl kalibrován podle výsledků výběrového řízení pro výstavbu justičního areálu v Brně a obvyklé úrovně pro stavby obdobného charakteru v České republice. Dále uvedlo, že provozní náklady byly pro příslušný finanční model stanoveny poradcem na základě vstupů od dodavatele obdobných služeb, které mají být poskytovány v justičním areálu, a na základě vstupů od MSp.

Součástí justičního areálu má být také parkovací dům o kapacitě 190 stání pro návštěvníky areálu, obyvatele okolní bytové zástavby a zaměstnance okolních firem. Podle koncesního projektu i sdělení MSp má tento dům zůstat ve vlastnictví soukromého partnera a MSp by mělo platit poplatky jen v případě, že bude požadovat využití části kapacity pro potřeby justičních složek, pokud 147 parkovacích míst v suterénu hlavní budovy nebude pro zaměstnance v budoucnu stačit. Přesto však byly náklady a výnosy související s výstavbou a provozováním parkovacího domu bez zdůvodnění zahrnuty do výpočtů při finanční analýze variant realizace justičního areálu.

### 3. Finanční analýza variant realizace výstavby justičního areálu v Ústí nad Labem

V souladu s § 3 odst. 2 vyhlášky č. 217/2006 Sb. byly v koncesním projektu posuzovány z pohledu dopadů do rozpočtu MSp dvě varianty realizace výstavby justičního areálu:

- financování přímými platbami ze státního rozpočtu (dále jen „model PSC“),
- financování formou projektu PPP (dále jen „model PPP“).

Hodnotícím kritériem pro srovnání variant byly budoucí peněžní toky MSp v 25 letech předpokládaného trvání projektu PPP diskontované na tzv. čistou současnou hodnotu k roku 2007 podle vyhlášky č. 217/2006 Sb. Finanční vstupy modelů vycházely ze základních ekonomických parametrů, uvedených v předchozí části tohoto kontrolního závěru, upravených pro jednotlivé roky inflačními koeficienty. V modelu PSC bylo zahrnuto i ocenění rizik, zohledňující pravděpodobnost odchylky ekonomických parametrů od předpokládané výše, a v modelu PPP byly zahrnuty náklady úvěru a zisk soukromého partnera (koncesionáře).

Výsledky výpočtů finančních modelů ukázaly výhodnost modelu PPP proti modelu PSC v případě areálu v Ústí nad Labem o 401,2 mil. Kč, tj. o 8,4 %, a v případě areálu v Karlových Varech o 50,9 mil. Kč, tj. o 2,7 %. MSp posoudilo výhodnost v prvním případě jako postačující. Ve druhém případě rozhodlo nepokračovat v přípravě výstavby formou projektu PPP. MSp však předem nestanovilo minimální hodnotu výhodnosti (úspor), při které přistoupí k realizaci výstavby formou projektu PPP.

Vypočítanou výhodnost modelu PPP v případě justičního areálu v Ústí nad Labem významně ovlivnil objem rizik ve výši 71 % investičních nákladů (bez DPH) započtených ve výdajích modelu PSC do období výstavby. Na těchto rizicích se rozhodující výší podílela rizika projekční (52% podíl) a stavební (33% podíl). Podkladové materiály, na jejichž základě by bylo možno posoudit správnost ohodnocení těchto rizik, však MSp nepředložilo. Pouze k tomu sdělilo, že hodnoty vycházely z pesimistického odhadu (tj. z variant s nejvyšší hodnotou) a byly vyčísleny odbornými odhady poradce na základě zkušeností z Velké Británie, obecných zkušeností z České republiky v oblasti stavebnictví a z informací o projektu.



**Výše rizik, která byla zahrnuta do období výstavby, byla neodůvodněně vysoká:**

- Podle metodik pro přípravu projektů PPP vyplývají projekční rizika především z rozdílu mezi očekáváním a skutečným výsledkem vyplývajícím z projektové dokumentace v případech, kdy veřejný sektor nemá projektovou dokumentaci k dispozici před zahájením koncesního řízení na výběr soukromého partnera. V daném případě provedl poradce před stanovením ekonomických parametrů revizi zpracované projektové dokumentace, na jejímž základě vypracoval novou architektonickou studii. Dále současně se zpracováním koncesního projektu zabezpečil vydání stavebního povolení na výstavbu a zpracoval zadávací dokumentaci pro koncesní řízení, obsahující projektovou dokumentaci stavby.
- Stavební riziko vyjadřuje především nesprávný odhad časové náročnosti výstavby a nákladů na výstavbu. V kontrolovaném případě zohledňovaly předpokládané investiční náklady také reálnou výši nákladů na výstavbu justičního areálu v Brně, jak bylo uvedeno v předchozí části tohoto kontrolního závěru. To dokládá i skutečnost, že náklady na m<sup>3</sup> obestavěného prostoru justičních areálů v Ústí nad Labem a v Brně byly srovnatelné. Přitom v případě areálu v Brně projektant navrhl z hledisek architektonických, stavebních a použitých materiálů náročná řešení objektů, jak bylo zjištěno kontrolní akcí č. 07/22 (kontrolní závěr byl publikován v částce 3/2008 Věstníku NKÚ). Kromě toho byla do investičních nákladů zahrnuta i 5% rezerva.

Objem uvedených rizik je také podstatně vyšší, než je doporučeno v *Metodice hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP* ze srpna 2008. Podle této metodiky je u standardních stavebních projektů, ke kterým patří i výstavba justičního areálu, doporučený rozsah ocenění rizik týkajících se investičních nákladů od 2 do 24 %.

**4. Řízení realizace projektu PPP na výstavbu justičního areálu v Ústí nad Labem**

Metodikami pro přípravu projektů PPP bylo doporučeno následující schéma řízení:

- řídicí výbor (zodpovídá za naplnění cílů projektu PPP, ověřuje plnění úkolů projektového manažera a týmu; jeho rozhodnutí mají pro zadavatele formu doporučení);
- projektový manažer (zodpovídá za operativní řízení projektu PPP, je odpovědný řídicímu výboru a řídí projektový tým);
- projektový tým (realizační týmy odborníků z řad zadavatele a jím zřízených institucí; poradce).

Řídicí výbor zřídilo MSp v září 2005. Poslední jednání řídicího výboru se konalo v dubnu 2007. Podle sdělení MSp v následujícím období nevznikla žádná změna nutná k odsouhlasení řídicím výborem a jeho činnost bude obnovena v souvislosti se schválením koncesního projektu v květnu 2008 a zahájením koncesního řízení na výběr soukromého partnera. To nebylo zahájeno, jak bylo uvedeno v části II.2.3a) tohoto kontrolního závěru.

Řídicí výbor nestanovil kontrolní kritéria, jejichž splnění by podle metodik mělo být podmínkou pro rozhodnutí o postupu projektu PPP do další etapy. V případě výstavby justičního areálu v Ústí nad Labem rozhodoval řídicí výbor o pokračování projektu pouze jednou, kdy na základě vypočítané výhodnosti (8,4 %) doporučil ve výstavbě areálu formou projektu PPP pokračovat.

**Mezní hodnota kritéria výhodnosti nebyla předem stanovena.**

Projektového manažera jmenovalo a projektový tým zřídilo MSp v červnu 2005. Od prosince 2006 do října 2007 byl manažerem projektu místopředseda řídicího výboru a v následujícím období až do doby kontroly nebyl manažer projektu jmenován. Jeho úkoly měl plnit náměstek ministra, který byl současně předsedou řídicího výboru.

**Z uvedeného je zřejmé, že MSp nevytvořilo předpoklady pro dostatečně účinné řízení a kontrolu projektového týmu a poradce.**





### III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola byla zaměřena na pořízení justičního areálu v Ústí nad Labem, jehož výstavba a provozování jsou připravovány jako projekt PPP. Předpokládané průměrné platby ze státního rozpočtu v období provozování areálu na základě koncesní smlouvy (23 let) se mají pohybovat kolem 410 mil. Kč ročně. V platbách jsou zahrnuty předpokládané investiční prostředky na výstavbu areálu ve výši přes 1 700 mil. Kč. Do doby kontroly byly na přípravu výstavby vynaloženy ze státního rozpočtu prostředky v celkové výši 48,9 mil. Kč.

a) Příprava výstavby justičního areálu trvá již více než pět let a dosud nebyla ukončena. MSp nezabezpečilo její řádný průběh, což může mít negativní dopady na hospodárnost budoucí výstavby a provozu justičního areálu. MSp především:

- zahájilo přípravu pořízení areálu z prostředků státního rozpočtu v rámci programu ev. č. 236 110, aniž mělo zabezpečeny zdroje financování a ujasněnou prioritu výstavby, nedostatek zdrojů pak byl v roce 2005 rozhodujícím důvodem pro návrh pořízení justičního areálu formou projektu PPP;
- při rozhodování o strategické vhodnosti výstavby formou pilotního projektu PPP vycházelo z několikanásobně podhodnocených základních ekonomických parametrů;
- požadovalo technické parametry projektu PPP, které nezabezpečovaly hospodárnost a účelnost výstavby a provozování areálu (upraveny byly až v roce 2006, kdy na základě návrhu poradce došlo zejména ke snížení nadbytečných ploch a tím výšky budovy o tři podlaží);
- dostatečně nezdůvodnilo nedodržení časového harmonogramu přípravy uvedeného v koncesním projektu – časový skluz činí již více než rok;
- nedodrželo ani aktualizovaný časový harmonogram, neboť do 18. června 2008 nezahájilo koncesní řízení na výběr soukromého partnera, přitom pro jeho zahájení mělo k dispozici všechny potřebné podklady;
- neprokázalo věrohodným způsobem výhodnost výstavby formou projektu PPP a nebylo schopno doložit podkladové materiály, ze kterých by bylo možno ověřit správnost stanovení základních ekonomických parametrů včetně ocenění rizik;
- nevytvořilo předpoklady pro účinné řízení projektového týmu a kontrolu činnosti poradce.

Vypočtená výhodnost realizace formou projektu PPP byla významně ovlivněna neodůvodněnou výší rizik započtenou v modelu PSC (model financování výstavby přímo z prostředků státního rozpočtu) do období výstavby justičního areálu. Tato skutečnost ovlivní i výpočty finanční analýzy, které budou provedeny před konečným rozhodnutím o variantě výstavby na základě výsledku koncesního řízení. NKÚ proto doporučuje před jeho zahájením:

- přehodnotit ocenění rizik, zejména projekčních a stavebních zahrnutých v modelu PSC do období výstavby tak, aby objektivně vyjadřovaly stav v přípravě výstavby justičního areálu;
- stanovit minimální mezní hodnotu výhodnosti projektu PPP a přitom přihlídnout i k předpokládaným výdajům státního rozpočtu, které budou vyplývat z koncesní smlouvy.

b) Kontrolou prostředků státního rozpočtu vynaložených v průběhu přípravy výstavby justičního areálu bylo zejména zjištěno, že MSp:

- nepostupovalo transparentně při cenových úpravách smlouvy s poradcem provedenými v souvislosti se změnami předmětu plnění;
- uhradilo poradcovi v plné výši i ty činnosti, které nebyly dokončeny v plném rozsahu;
- od srpna 2007 přerušilo činnost poradce na přípravě projektu PPP, aniž by s ním uzavřelo dohodu o dalším postupu nebo jiným způsobem vypořádalo smluvní vztah.



**Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu**

**Ročník XVI (2008)**

**Vydavatel:**

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 2, 170 04 PRAHA 7

**Redakce:**

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 156, fax: 233 044 156

E-mail: [vestnik@nku.cz](mailto:vestnik@nku.cz)

**Vychází čtvrtletně**

Částka za IV. čtvrtletí 2008 vyšla dne 31. prosince 2008

**ISSN 1210-9703**