



VĚSTNÍK

Nejvyššího kontrolního úřadu
2/2010



OBSAH

Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI

4.	Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2009 (VI) (09/18)	str. 115
5.	Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2010 (II) (10/01, 10/08)	str. 117
6.	Dodatky k plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2010 (II) (10/30)	str. 119

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

09/11	Správa daně z přidané hodnoty	str. 121
09/14	Majetek státu, se kterým je příslušné hospodařit Ministerstvo zahraničních věcí	str. 135
09/16	Peněžní prostředky určené na pořízení dálnice D47 Lipník nad Bečvou – státní hranice s Polskem	str. 143
09/17	Peněžní prostředky určené na výstavbu a rekonstrukci zařízení správních částí Ministerstva obrany	str. 153
09/18	Peněžní prostředky určené na odstraňování starých ekologických zátěží	str. 163
09/19	Peněžní prostředky určené na rozvoj železniční infrastruktury	str. 175
09/20	Peněžní prostředky vynaložené na protipovodňová opatření a na podporu prevence v územích ohrožených nepříznivými klimatickými vlivy	str. 185
09/21	Majetek státu, s nímž je příslušný hospodařit Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových	str. 195
09/22	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo dopravy</i> za rok 2008	str. 205
09/30	Výdaje vyplacené Českou správou sociálního zabezpečení v kapitole státního rozpočtu <i>Ministerstvo práce a sociálních věcí</i> na dávky důchodového pojištění za rok 2009	str. 223

Pozn.: Kromě plného názvu „Nejvyšší kontrolní úřad“ je v textech publikovaných ve věstníku používána rovněž zkratka „NKÚ“.

Část A

Plán kontrolní činnosti

4. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2009 (VI)

Číslo kontrolní akce: 09/18

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na odstraňování starých ekologických zátěží

Změna v položce:

časový plán:

- předložení kontrolního závěru ke schválení: 05/10
(původní údaj: 04/10).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/IX/2010 na svém IX. zasedání dne 27. 4. 2010.





5. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2010 (II)

Číslo kontrolní akce: 10/08

Předmět kontroly:

Správa odvodů za porušení rozpočtové kázně

Změna v položce:

kontrolovaná osoba:

– doplňuje se:

Finanční úřad Brno I,
Finanční úřad Brno-venkov,
Finanční úřad Ostrava I,
Finanční úřad pro Prahu 2,
Finanční úřad v Berouně,
Finanční úřad v České Lípě,
Finanční úřad v Českých Budějovicích,
Finanční úřad v Hradci Králové,
Finanční úřad v Jihlavě,
Finanční úřad v Liberci,
Finanční úřad v Náchodě,
Finanční úřad v Olomouci,
Finanční úřad v Opavě,
Finanční úřad v Pardubicích,
Finanční úřad v Písku,
Finanční úřad v Prostějově,
Finanční úřad v Příbrami,
Finanční úřad v Rokycanech,
Finanční úřad v Sokolově,
Finanční úřad v Šumperku,
Finanční úřad v Třebíči,
Finanční úřad v Ústí nad Labem,
Finanční úřad ve Frýdku-Místku,
Finanční úřad ve Zlíně,
Finanční úřad ve Žďáru nad Sázavou.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XII/2010 na svém XII. zasedání dne 7. 6. 2010.

**Číslo kontrolní akce: 10/01****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené k úhradě nákladů intervencí na trhu a vývozních subvencí v rámci společné organizace trhu

Změna v položce:

kontrolovaná osoba:

– vypouští se sousloví:

vybraní příjemci peněžních prostředků*).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XIII/2010 na svém XIII. zasedání dne 22. 6. 2010.



6. Dodatky k plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2010 (II)

Číslo kontrolní akce: 10/30

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na výstavbu nové budovy Národní technické knihovny v Praze 6 – Dejvicích

Cíle kontroly:

Provéřít realizaci výstavby nové budovy Národní technické knihovny a zajištění jejího financování

Kontrolované osoby:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy;
Národní technická knihovna

Časový plán:

- zahájení kontroly: 06/10
- předložení kontrolního závěru ke schválení: 12/10

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Pavel Hrnčíř

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Dodatek schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/VIII/2010 na svém VIII. zasedání dne 29. 3. 2010.



Část B

Kontrolní závěry z kontrolních akcí

09/11

Správa daně z přidané hodnoty

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/11. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit postup finančních orgánů při správě daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“), zejména ověřit postup při řešení vybraných případů obchodních transakcí mezi Českou republikou (dále jen „ČR“) a Spolkovou republikou Německo (dále jen „SRN“), a prověřit postupy daňových správ obou zemí v rámci mezinárodní spolupráce.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí ČR (dále též „MF“) a 25 finančních úřadů (dále též „FÚ“): FÚ Brno II, FÚ Brno III, FÚ Brno IV, FÚ v Břeclavi, FÚ v Domažlicích, FÚ v Hodoníně, FÚ v Hradci Králové, FÚ v Chebu, FÚ v Jablonci nad Nisou, FÚ v Karlových Varech, FÚ v Kralupech nad Vltavou, FÚ v Kraslicích, FÚ Ostrava I, FÚ Ostrava III, FÚ v Písku, FÚ v Plzni, FÚ pro Prahu 1, FÚ pro Prahu 4, FÚ pro Prahu 8, FÚ v Rakovníku, FÚ v Sokolově, FÚ v Táboře, FÚ ve Vysokém Mýtě, FÚ ve Zlíně a FÚ v Žamberku.

Kontrola byla prováděna od května 2009 do února 2010. Kontrolováno bylo období od 1. ledna 2006 do 31. prosince 2008, v případě věcných souvislostí i období předcházející nebo následující.

Námítky proti kontrolním protokolům kontrolované osoby nepodaly.

Kolegium NKÚ na svém IX. zasedání, konaném dne 27. dubna 2010,

schválilo usnesením č. 6/IX/2010

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Kontrolní akce NKÚ č. 09/11 (dále jen „tato kontrolní akce“) navazovala na kontrolní akci (dále též „KA“) č. 06/27 – *Správa daně z přidané hodnoty po vstupu České republiky do Evropské unie*¹, kterou NKÚ provedl v letech 2006–2007 (dále jen „předcházející kontrolní akce“). Tato

1 Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 06/27 byl zveřejněn v částce 2/2007 Věstníku NKÚ.



kontrolní akce se zaměřila na prověření, zda byly odstraněny nedostatky při správě DPH zjištěné v předcházející kontrolní akci, a na následnou kontrolu vybraných případů mezinárodní administrativní spolupráce. Tuto kontrolní akci provedl NKÚ ve spolupráci se Spolkovým účetním dvorem SRN (dále jen „BRH²⁴“) na základě smlouvy uzavřené mezi oběma kontrolními institucemi. Spolupráce se zaměřila především na prověření vybraných rizikových obchodních transakcí uskutečněných mezi plátcí z ČR a SRN, mezinárodní pomoc při vymáhání daňových pohledávek a porovnání systémů kontroly DPH u velkých společností v obou zemích.

Oblast DPH je od vstupu ČR do Evropské unie (dále jen „EU“) upravena zákonem č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o DPH“). Vývoj příjmů z DPH vybírané finančními úřady je uveden v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Vývoj celkových příjmů DPH (v mil. Kč)

	Příjmy DPH k 31. 12. 2006	Příjmy DPH k 31. 12. 2007	Příjmy DPH k 31. 12. 2008
Předpis DPH celkem:	219 629	234 296	256 157
– vlastní daňová povinnost	424 180	498 205	513 761
– nadměrné odpočty	- 204 551	- 263 909	- 257 604
Platba DPH celkem:	217 394	235 844	254 939
– platba daňové povinnosti	426 488	474 011	514 671
– vrácené nadměrné odpočty	- 210 711	- 239 899	- 261 624
– platba z exekuce	1 617	1 732	1 892

Zdroj: MF.

Z údajů uvedených v tabulce č. 1 vyplývá, že na FÚ vzrostlo celkové inkaso na DPH v kontrolovaném období z 217 394 mil. Kč v roce 2006 na 254 939 mil. Kč v roce 2008, tj. o 17,3 %, zatímco platba daňové povinnosti u FÚ vzrostla v tomto období o 88 183 mil. Kč, tj. o 20,7 %. Zároveň na straně FÚ došlo k nárůstu vrácených nadměrných odpočtů o 50 913 mil. Kč, tj. o 24,2 %.

Hodnoty obchodních transakcí uskutečněných v rámci EU, které plátcí z ČR vykázali ve svých daňových přiznáních k DPH (dále jen „DAP“), obsahuje tabulka č. 2.

Tabulka č. 2 – Obchodní transakce se zeměmi EU (v mil. Kč)

	Hodnota plnění		
	2006	2007	2008
Pořízení zboží z EU	1 949 372	2 217 220	2 102 687
Dodání zboží do EU	1 558 820	2 059 436	2 016 374
Trojstranné obchody celkem	45 450	53 538	31 404
z toho: – pořízení zboží	27 811	25 579	30 230
– dodání zboží	17 639	27 959	1 174

Zdroj: MF.

Pozn.: 1) Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

2) V příloze tohoto kontrolního závěru je uveden seznam zkratk.



II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Následná kontrola správy DPH

1.1 Registrace k DPH

Tabulka č. 3 – Počet plátců DPH

	Počet registrovaných plátců k DPH		
	k 31. 12. 2006	k 31. 12. 2007	k 31. 12. 2008
Celkem	467 188	478 988	493 394
z toho: – měsíční	99 681	101 552	105 536
– čtvrtletní	367 507	377 436	387 858

Zdroj: MF.

Na základě výsledků předcházející kontrolní akce doporučil NKÚ úpravu podmínek registrace k DPH a zavedení nového pravidla pro zrušení registrace. Upravené podmínky by měly umožnit účinněji snížit riziko možných daňových úniků u výběru DPH. V této souvislosti bylo zjištěno, že FÚ v některých případech nevyužily oprávnění dané ustanovením § 106 odst. 7 zákona o DPH, když daňovým subjektům nezrušily registraci k DPH, ačkoliv tito plátců neplnili povinnosti vyplývající z tohoto zákona. Změnu ustanovení (kterou NKÚ také doporučil) spočívající v zavedení povinnosti správců daně zrušit plátcům registraci k DPH při opakovaném nepodání DAP zatím MF nenavrholo.

V předcházející kontrolní akci bylo zjištěno, že platná právní úprava umožňovala FÚ pro Prahu 1 zrušit registraci k DPH k 31. lednu následujícího kalendářního roku tzv. „neusazeným“ plátcům³, kterým nevznikla v průběhu běžného kalendářního roku žádná povinnost přiznat a zaplatit daň. FÚ pro Prahu 1 mnohdy těmto plátcům registraci k DPH nezrušil, neboť příslušné ustanovení stanovilo pro zrušení registrace nedostatečnou lhůtu. Tento problém byl odstraněn novelou zákona o DPH s účinností od 1. ledna 2009.

Otázka podmínek pro registraci a zrušení registrace k DPH v jednotlivých zemích byla také řešena na úrovni EU. V návrhu novely nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty a o zrušení nařízení (EHS) č. 218/92 (dále jen „nařízení Rady o správní spolupráci“) je navrženo rozšířit stávající databáze v rámci EU, včetně databáze daňových identifikačních čísel plátců DPH. Otázky registrace a zrušení registrace byly zatím ponechány na národních legislativách členských států EU.

1.2 Souhrnná hlášení

Podle ustanovení § 102 odst. 1 zákona o DPH ve znění účinném do 31. prosince 2009 musel souhrnné hlášení (dále jen „SH“) podat plátc, který uskutečnil mj. dodání zboží do jiného členského státu EU osobě registrované k dani v jiném členském státě EU. Správce daně byl podle ustanovení § 102 odst. 5 zákona o DPH povinen údaje v SH prověřit, případné nejasnosti odstranit a údaje využít pro stanovení daňové povinnosti.

Hodnota dodání zboží do jiného členského státu EU uvedená v SH musela odpovídat hodnotě tohoto dodání uvedené v DAP za příslušné čtvrtletní zdaňovací období nebo součtu hodnot

³ Jedná se o plátc, který nemá v ČR sídlo, místo podnikání ani provozovnu.



edených v jednotlivých DAP podaných za tři měsíční zdaňovací období. Správci daně měli případné rozdíly v hodnotách uváděných v SH a DAP prověřit.

V předcházející kontrolní akci bylo zjištěno, že tři z deseti kontrolovaných FÚ ve 39 případech nepostupovaly v souladu s ustanovením § 102 odst. 5 zákona o DPH, neboť neproověřily údaje uvedené v SH, ačkoliv rozdíly mezi hodnotami dodání zboží dle DAP a dle SH činily celkem 776 044 tis. Kč.

V této kontrolní akci bylo kontrolou postupu vybraných devíti FÚ zjištěno stejné pochybení (tj. neproověřování rozdílů hodnot dodání zboží uvedených v SH a DAP⁴) u **dvou FÚ, které ve čtyřech případech neproověřily rozdíly mezi hodnotami dodání zboží dle DAP a dle SH v celkové hodnotě 107 286 tis. Kč.**

Dále bylo kontrolou postupu FÚ zjištěno:

- **V sedmi případech po provedených vytykácích řízeních, které FÚ ukončily vydáním platebních výměrů, v nichž byla vyměřena změna hodnot dodání zboží do jiného členského státu v DAP v celkové výši 24 392 tis. Kč, FÚ nezajistily opravu údajů v SH v rámci daňového řízení ani nevyužily ustanovení § 40 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“) a nevyzvaly daňové subjekty k opravě údajů podáním následného SH. Hodnoty dodání zboží do jiného členského státu uvedené v systému VIES⁵ nebyly opraveny, příp. ani doplněny.**
- **Ve čtyřech případech, kdy daňové subjekty podaly dodatečná DAP snižující hodnotu dodání zboží do EU v daném čtvrtletí o částku celkem 5 512 tis. Kč, přičemž následná SH na snížení hodnoty dodání zboží do jiného členského státu EU daňové subjekty nepodaly, FÚ nevyužil ustanovení § 40 zákona o správě daní a poplatků a nevyzval daňové subjekty k podání následných SH. Hodnoty dodání zboží do jiného členského státu v systému VIES nebyly opraveny.**
- **V jednom případě, kdy daňový subjekt podal následné SH, ve kterém stornoval dodání zboží českému plátcí v hodnotě 136 123 Kč, ale dodatečné DAP nepodal, FÚ nevyužil ustanovení § 15 zákona o správě daní a poplatků a neprovedl u daňového subjektu místní šetření, ačkoliv zde vznikla pochybnost o správnosti vykázaného základu daně při dodání zboží v tuzemsku.**

Nedostatečné využívání mechanismů pro kontrolu plnění povinností plátců DPH při uvádění údajů do SH bylo u finančních úřadů zjištěno i při této kontrolní akci (KA 09/11), avšak v menším rozsahu. Stále však zůstává problémem zajištění aktuálních, přesných a úplných údajů odesílaných do systému VIES.

V rámci mezinárodní spolupráce bylo v předcházející kontrolní akci doporučeno, aby všechny státy EU zavedly měsíční lhůtu pro podávání SH, umožňující včasnější prověření hodnot intrakomunitárních transakcí. Směrnice Rady 2008/117/ES, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty za účelem boje proti daňovým únikům spojeným s plněními uvnitř Společenství, zkracuje období, za něž se podávají SH o plnění uvnitř EU, na jeden měsíc. Toto opatření bylo v ČR implementováno prostřednictvím zákona o DPH s účinností od 1. ledna 2010.

4 Rozdíly hodnot dosahující celkové výše 449 800 tis. Kč byly zjištěny u 52 daňových subjektů.

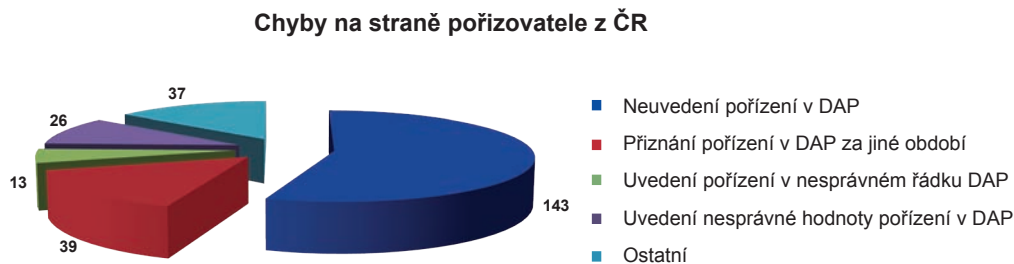
5 Value Added Tax Information Exchange System – systém pro výměnu informací v oblasti DPH.

1.3 Pořízení zboží z EU

FÚ prověřují vybrané případy rozdílů v hodnotách pořízeného zboží vykázaných v DAP tuzemských plátců a SH plátců z EU.

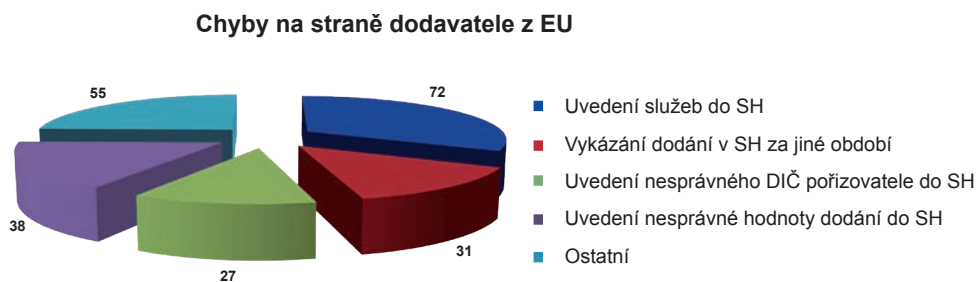
Nejčastější důvody nesrovnalostí v hodnotách vykázaných transakcí zjištěné u vybraných devíti kontrolovaných FÚ jsou uvedeny v grafech č. 1 a 2.

Graf č. 1 – Příčiny nesrovnalostí na straně pořizovatele z ČR (počty případů)



Zdroj: kontrolované FÚ.

Graf č. 2 – Příčiny nesrovnalostí na straně dodavatele z EU (počty případů)



Zdroj: kontrolované FÚ.

Správce daně byl povinen údaje ověřit, případné nesrovnalosti odstranit a výsledky využít při stanovení daňové povinnosti podle ustanovení § 102 odst. 5 zákona o DPH, a to i v případě, že obdržel informace v rámci mezinárodní administrativní spolupráce.

V předcházející kontrolní akci bylo zjištěno, že čtyři FÚ nepostupovaly podle uvedeného ustanovení zákona o DPH, neboť ve 142 případech neproověřily správnost, pravdivost a úplnost údajů uvedených v DAP, přestože informace ze systému VIES poukazovaly na pochybnosti o správnosti údajů vykázaných v DAP ve výši 1 777 801 tis. Kč. V 54 případech správci daně zahájili prověřování rozdílů v celkové výši 1 344 900 tis. Kč až v průběhu kontroly NKÚ. Protože plátcům s povinností přiznat daň při pořízení zboží vznikl ve většině případů i nárok na odpočet DPH ve stejné výši, nevěnovaly některé FÚ včasnému prověřování rozdílů dostatečnou pozornost.

V této kontrolní akci (KA 09/11) došlo k výraznému poklesu případů, ve kterých byly zaznamenány nedostatky v postupu FÚ při prověřování rozdílů v hodnotách pořízení zboží. Tyto nedostatky byly zjištěny pouze u jednoho FÚ, který **ve dvou případech nepostupoval podle ustanovení § 102 odst. 5 zákona o DPH. Celkový rozdíl mezi hodnotou pořízeného zboží deklarovanou tuzemskými plátcí v rámci jejich DAP a hodnotou dodaného zboží, jak ji uvedli plátcí z jiných členských států EU ve svých SH, činil 6 247 tis. Kč.**



V kontrolovaném období evidovaly FÚ celkem 12 931 rozdílů v hodnotách pořízení zboží z jiných členských států EU, z toho bylo dle statistiky MF 9 292 případů na FÚ ověřeno (tj. 72 %). **Stejně jako v předcházející kontrolní akci bylo nejčastějším důvodem nesrovnalostí nepřiznané pořízení zboží českým plátcem (2 609 případů, tj. 28 %) v rámci DAP a chyby plátce z EU – dodavatele zboží (2 708 případů, tj. 29 %).** Jiné analýzy MF nezpracovává, jednotlivé případy se podrobně sledují na úrovni FÚ.

Ze statistiky MF vyplynulo, že nesrovnalosti v hodnotách pořízení zboží byly v 1 162 případech způsobeny časovým posunem při uvádění hodnot do DAP plátcí, nekontaktními daňovými subjekty⁶ nebo neuvedením pořízení zboží v DAP, kdy částka plnění byla pod limitem pro zasílání žádostí podle nařízení Rady o správní spolupráci. U devíti kontrolovaných FÚ bylo zjištěno 39 případů (z celkových 258, tj. 15 %) rozdílů v hodnotách pořízení zboží způsobených uvedením plnění z pořízeného zboží do DAP za jiné zdaňovací období. **Pokud FÚ prověřením nesrovnalostí zjistí, že by měl být údaj o pořízení zboží uveden v DAP za jiné než prověřované zdaňovací období, měl by (FÚ) ověřit, zda plátce toto pořízení zboží vykázal i v příslušném DAP. V opačném případě může docházet k daňovému úniku.** Kontrolou byl např. zjištěn případ, kdy rozdíl v hodnotách pořízení zboží uvedených v DAP českého plátce a v hodnotách uvedených v systému VIES činil 30 950 tis. Kč. Tento rozdíl daňový subjekt zdůvodnil vykázáním fakturovaného plnění v jiném zdaňovacím období. Daňový subjekt dodatečně DAP k DPH do doby ukončení kontroly NKÚ nepodal a FÚ neobdržel odpověď na žádost o informaci ve smyslu nařízení Rady o správní spolupráci.

V případě nevěrohodných transakcí či nekontaktních daňových subjektů musí správci daně postupovat při stanovování daňové povinnosti za příslušné zdaňovací období v mezích zákonných možností (mohou využít vytýkací řízení, místní šetření atd.). Dle judikatury není nekontaktnost subjektu jako důkaz pro neuznání nároku na odpočet DPH zcela dostačující. FÚ nejsou schopny zjistit, jaká byla skutečná celková výše daňové povinnosti nekontaktních daňových subjektů a jaká výše DPH měla být odvedena do státního rozpočtu.

Při řešení obchodních transakcí s dodavateli mimo území ČR je obstarávání důkazních prostředků velmi složité a časově náročné. Dle sdělení MF nemůže informace ze systému VIES samostatně obstát jako důkazní prostředek. **Kontrolované FÚ při využívání informací získaných prostřednictvím mezinárodní výměny informací (dle nařízení Rady o správní spolupráci) pro stanovení základu DPH a výše DPH za jednotlivá zdaňovací období u nekontaktních subjektů postupovaly odlišně. U dvou FÚ bylo v šesti případech zjištěno, že FÚ informace získané v rámci mezinárodní administrativní spolupráce členských států EU využily ke stanovení základu daně v celkové výši 30 092 tis. Kč. Dva FÚ, kterým se nepodařilo získat jiné důkazy, řízení k dodatečnému vyměření DPH nezačaly.**

Změna zákonné úpravy podporující důkazní sílu informací získaných v rámci mezinárodní správní spolupráce při daňovém řízení by přispěla ke snížení rizika možných daňových úniků na DPH.

1.4 Vybrané případy mezinárodní administrativní spolupráce

V předcházející kontrolní akci byly ve spolupráci s BRH prověřeny případy obchodních transakcí uskutečněných mezi plátcí DPH v ČR a SRN. Pro následnou kontrolu správy DPH bylo vybráno deset případů, které v průběhu předcházející kontrolní akce nebyly dořešeny. Tato kontrolní akce (KA 09/11) ověřila, že u vybraných případů obchodních transakcí mezi plátcí z ČR a SRN byla většina daňových řízení dokončena a na jejich základě byla dodatečně vyměřena DPH v ČR nebo v SRN. Pouze v jednom případě se rozdíl v hodnotě pořízeného zboží v ČR ve výši 134 273 Kč nepodařilo ani po provedeném daňovém řízení objasnit.

⁶ Nkontaktní daňový subjekt je subjekt, který se nezdržuje v sídle společnosti a nekomunikuje se správcem daně.

Na základě spolupráce s BRH bylo zjištěno, že ve třech případech nebyly v SRN na základě opravených hodnot DPH v DAP opraveny příslušné hodnoty dodání zboží v SH německých plátců. **Důsledkem je skutečnost, že v systému VIES zůstávají stále neaktuální údaje týkající se dodání zboží od některých plátců ze SRN.**

2. Systém EUROCANET

Systém EUROCANET představuje síť pro výměnu informací mezi členskými státy EU v oblasti boje proti daňovým únikům na DPH. Jeho cílem je odhalování rizikových obchodních transakcí a subjektů zapojených do organizovaného podvodu s DPH. Systém EUROCANET vyvinula belgická daňová správa ve spolupráci s ostatními členskými státy a za podpory Evropské komise (dále také „Komise“) a OLAF⁷. Účast členských států EU je dobrovolná. Signální informace⁸ ze systému EUROCANET jsou v ČR prověřovány místně příslušnými FÚ a výsledky prověřování jsou zpětně zasílány do Belgie, odkud jsou předávány ostatním členským státům EU.

V kontrolovaném období bylo v systému EUROCANET uvedeno 509 obchodních transakcí, v nichž bylo zapojeno celkem 93 českých daňových subjektů, které měly pořídit zboží v hodnotě 354 093 tis. EUR od daňových subjektů, které byly v daném členském státě EU vybrány pro sledování v systému EUROCANET. Kontrole byly na šesti FÚ podrobeny spisy 34 daňových subjektů s celkovou hodnotou pořízení zboží 68 035 tis. EUR.

Prověřením signálních informací byly zjištěny tyto skutečnosti:

- U devíti daňových subjektů nemohly FÚ vyloučit zapojení do tzv. karuselových⁹ obchodů, přičemž pět daňových subjektů bylo nekontaktních. U těchto subjektů se FÚ nepodařilo zahájit daňové řízení.
- **Ve třech případech**, kdy daňové subjekty přiznaly pořízení zboží z jiného členského státu v DAP za nesprávné zdaňovací období, **FÚ nevyměřil úrok z prodlení v celkové výši 44 194 Kč. Nepostupoval tedy v souladu s ustanovením § 104 odst. 2 zákona o DPH.**
- V osmi případech FÚ nepostupovaly v souladu s ustanovením § 102 odst. 5 zákona o DPH, protože neodstranily nejasnosti týkající se pořízení zboží, následného dodání nebo vývozu zboží v celkové hodnotě 58 076 tis. EUR. Nejasnosti spočívaly v rozdílu hodnot transakcí uvedených v signálních informacích ze systému EUROCANET a v DAP, daňové evidenci nebo účetnictví.
- Ve dvou případech FÚ nevyužily oprávnění dané jim ustanovením § 106 odst. 7 zákona o DPH a nezrušily plátcům registraci k DPH. V jednom případě FÚ zahájil úkony směřující ke zrušení registrace k DPH v průběhu kontroly NKÚ.
- V jednom případě FÚ nepostupoval v souladu s ustanovením § 102 odst. 5 zákona o DPH, přestože z porovnání skutečností zjištěných na základě výměny informací (dle nařízení Rady o správné spolupráci) a provedeného daňového řízení vyplynuly pochybnosti o existenci odběratele v jiném členském státě EU, přepravě a místě dodání zboží. **FÚ umožnil uplatnit osvobození od DPH ve smyslu ustanovení § 64 zákona o DPH při dodání zboží v celkové hodnotě 16 163 tis. EUR do jiného členského státu.**

Rizikové transakce, uvedené v signálních informacích systému EUROCANET, kontrolované FÚ ve většině případů prověřovaly a MF zajišťovalo zpětné zasílání informací koordinátorovi systému do Belgie. V případě potřeby získání dalších informací využívaly FÚ mezinárodní výměnu informací ve smyslu nařízení Rady o správné spolupráci. U tří českých daňových subjektů se správčům daně nepodařilo prokázat zapojení do karuselových obchodních transakcí nebo podvodné jednání, přestože byly prokázány obchodní vztahy s podezřelými společnostmi z jiných členských států EU. České daňové subjekty měly většinou všechny příslušné doklady zahrnuté v účetnictví; DAP, resp. SH, podaly v souladu se zákonem o DPH. **Správci daně mají**

7 Evropský úřad boje proti podvodům; zkratka je odvozena z francouzského *l'Office européen de lutte antifraude*.

8 Signální informace je informace upozorňující na rizikovou obchodní transakci nebo subjektu.

9 Karuselový obchod je obchod s cílem neoprávněně uplatnit nárok na odpočet DPH.



při prověřování rizikových transakcí (zejména v souvislosti s prověřováním tzv. missing traders¹⁰) omezené možnosti a pouze z kontroly dokladů je obtížné daňovému subjektu zapojenému do tzv. karuselových obchodů prokázat podvodné jednání.

K omezení daňových podvodů na DPH by přispělo ztížení podmínek pro registraci plátce k DPH a pružnější rušení registrace. V případě daňových subjektů zapojených do karuselových podvodů dochází k registraci k DPH za účelem vykazování fiktivních dodávek zboží v rámci EU nebo za účelem vydávání formálně správných daňových dokladů plátcům, kteří na jejich základě neoprávněně čerpají odpočty DPH.

V případech, u nichž existuje podezření na zapojení daňových subjektů do karuselových podvodů a dochází k dovozu a vývozu zboží ze třetích zemí, by bylo vhodné zajistit větší vzájemnou spolupráci celních a finančních orgánů směřující k ověření informací, které se týkají identifikace a fyzického pohybu zboží v rámci EU. Výměny informací v systému EUROCANET se v kontrolovaném období neúčastnily tři členské státy EU. Závěry této kontrolní akce jsou potvrzovány snahou Komise i Evropského parlamentu směřující k posílení účinnosti systému EUROCANET formou povinné účasti členských států, a to na základě odpovídající právní úpravy v rámci EU.

3. Mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek

Postup a podmínky, za kterých orgány ČR poskytují, požadují nebo přijímají mezinárodní pomoc v rámci vzájemné spolupráce s členskými státy EU nebo státy, s nimiž ČR uzavřela mezinárodní smlouvu o spolupráci při vymáhání pohledávek, upravuje zákon č. 191/2004 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek (dále jen „zákon o mezinárodní pomoci při vymáhání pohledávek“).

Počty přijatých a odeslaných žádostí o informace, žádostí o doručení a žádostí o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek jsou za roky 2006–2008 uvedeny v tabulkách č. 4 a 5.

Tabulka č. 4 – Souhrn přijatých žádostí za roky 2006–2008

	Počet žádostí o informace	Počet žádostí o doručení	Počet žádostí o vymáhání	Výše vymáhaných pohledávek (EUR)
2006	7	62	121	17 745 609,59
2007	20	32	24	8 914 636,13
2008	19	62	103	11 317 690,24

Zdroj: MF.

Tabulka č. 5 – Souhrn odeslaných žádostí za roky 2006–2008

	Počet žádostí o informace	Počet žádostí o doručení	Počet žádostí o vymáhání	Výše vymáhaných pohledávek (EUR)
2006	11	5	15	238 296,13
2007	2	0	107	34 404 428,65
2008	41	6	49	7 108 912,48

Zdroj: MF.

¹⁰ Obchodník, který je v řetězci plátců DPH nekontaktní osobou, tzv. „zmizí“.

MF zpracovává v souladu s ustanovením § 13 odst. 4 zákona o mezinárodní pomoci při vymáhání pohledávek každý rok pro Komisi statistické údaje týkající se mezinárodní pomoci při vymáhání pohledávek. Kontrolou bylo zjištěno, že MF podhodnotilo statistické údaje v důsledku chyby v položce vymáhaných pohledávek v roce 2008 o 5 250 tis. EUR, a to uvedením nesprávné hodnoty vymáhané pohledávky na DPH (jednalo se o posun desetinné čárky po přepočtu pohledávky z korun českých na hodnotu v eurech). Uvedená chyba se následně promítla do statistik Komise.

Kontrolou bylo na MF podrobeno 16 žádostí o doručení, 31 žádostí o informace a 114 žádostí o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek¹¹, z toho:

- 96 žádostí o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek na DPH přijatých z jiných členských států EU a
- 18 žádostí o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek na DPH obdržených od správců daně v ČR.

Kontrolou 96 žádostí o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek na DPH přijatých z jiných členských států EU v celkové hodnotě 223 043 tis. Kč bylo zjištěno, že:

- devět pohledávek bylo vymoženo v plné výši 2 091 tis. Kč;
- ze 14 částečně vymožených pohledávek v celkové výši 12 324 tis. Kč bylo vymoženo celkem 2 872 tis. Kč;
- v šesti případech FÚ povolily zaplatit pohledávky v celkové výši 1 999 tis. Kč ve splátkách;
- ve 14 případech se správci daně nepodařilo dlužníka zkontaktovat, ve 27 případech nezjistily FÚ u dlužníka žádný majetek;
- dva daňové subjekty zaplatily dlužné částky dvakrát. V jednom případě MF pověřilo místně příslušný FÚ vymáháním pohledávky ve výši 84 846 Kč až šest měsíců poté, kdy obdrželo informaci o zaplacení pohledávky v SRN. FÚ uvedenou pohledávku od daňového subjektu vymohl.

Kontrolou bylo zjištěno, že z kontrolovaných 96 žádostí o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek přijatých z jiných členských států EU v **85 případech MF v kontrolovaném období nepostupovalo v souladu s ustanovením § 6 odst. 6 zákona o mezinárodní pomoci při vymáhání pohledávek, neboť o stavu vymáhání neinformovalo příslušný orgán jiného státu ve lhůtě šesti měsíců ode dne potvrzení o obdržení žádosti**. Ve zbylých jedenácti případech byly žádosti o vymáhání orgánem jiného státu vzaty zpět. **MF zejména v letech 2006 a 2007 pověřovalo správce daně provedením úkonů souvisejících s vymáháním pohledávek na základě přijatých žádostí o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek v nepřiměřeně dlouhých lhůtách od přijetí těchto žádostí**. Například ve čtyřech případech MF pověřilo správce daně provedením úkonů až po uplynutí 14 až 20 měsíců od potvrzení přijetí žádosti o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek.

Obdobná situace byla zjištěna i v případě žádostí o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek obdržených od správců daně v ČR. Z 18 žádostí obdržených od FÚ zaslalo MF 14 žádostí příslušnému orgánu jiného státu EU v nepřiměřeně dlouhých lhůtách. Např. ve dvou případech byla žádost o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek zaslána příslušnému orgánu jiného členského státu EU až za více než 18 měsíců od přijetí žádosti od místně příslušného FÚ.

11 Žádosti se týkaly mezinárodní pomoci v letech 2006, 2007 a 2008.



Tato skutečnost měla v některých případech negativní vliv na výsledek vymáhání pohledávek v ČR. Kontrolou u vybraných FÚ bylo např. zjištěno:

- v případě vymáhání pohledávky, která činila 3 116 tis. Kč, MF opožděným postoupením žádosti o pomoc při vymáhání pohledávky správci daně znemožnilo částečné uspokojení pohledávky ve výši 4 704 EUR;
- MF předalo správci daně odpověď na žádost o informace odeslanou do jiného členského státu EU po lhůtě pro vymáhání. Správce daně odeslal žádost o informace dne 30. listopadu 2006 (výše pohledávky na DPH včetně příslušenství činila 288 tis. Kč) s tím, že lhůta pro vymáhání uplyne dne 1. ledna 2009. Přesto MF odeslalo žádost o informace až dne 7. srpna 2008, tj. po 20 měsících. Odpověď dožádaného orgánu s požadovanými informacemi byla MF a následně správci daně doručena až v březnu 2009, tedy po uplynutí termínu pro vymáhání.

U 15 kontrolovaných FÚ bylo zkontrolováno 41 žádostí o informace, žádostí o doručení a žádostí o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek na DPH. Kontrolou bylo zjištěno, že v níže popsanych případech FÚ neuplatnily zákonný nárok vymáhat pohledávky nebo stanovit úroky z prodlení:

- V jednom případě FÚ nepožádal jiný členský stát EU o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek ve výši 663 690 Kč (z toho DPH ve výši 13 622 Kč) před uplynutím pětileté lhůty od možnosti pohledávku vymáhat podle článku 14 písm. b) směrnice Rady č. 2008/55/ES o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z některých dávek, cel, daní a jiných opatření.
- Jeden FÚ ve třech odeslaných žádostech o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek nestanovil úroky z prodlení podle ustanovení § 63 zákona o správě daní a poplatků v celkové výši 433 tis. Kč do dne, kdy dožádaný stát vydal potvrzení o převzetí žádosti o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek; úroky tudíž nebyly předány k mezinárodnímu vymáhání.

Dále bylo kontrolou zjištěno, že:

- v osmi případech žádostí o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek na DPH zaslaných do ČR nezjistily FÚ u dlužníků žádný vymahatelný majetek – v jednom případě FÚ nezjišťoval majetek dlužníka v době šetření žádosti dostatečně;
- u tří daňových subjektů nebylo možné zahájit řízení k vymáhání pohledávek na DPH.

Výsledky vymáhání byly ovlivněny také tím, že některé daňové subjekty nedisponovaly žádným majetkem anebo nebylo možné daňové subjekty zkontaktovat.

Z kontrolovaného objemu pohledávek ve výši 219 221 tis. Kč uvedených v 85 přijatých žádostech o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek na DPH, které nebyly příslušným orgánem jiného členského státu vzaty zpět, bylo vymoženo celkem 4 963 tis. Kč, což je 2,26 %.

Nízkou účinností mezinárodní pomoci při vymáhání pohledávek se zabývala i Evropská komise. Podle informací členských států EU bylo možné míru globálního vymožení pohledávek odhadnout na cca 5 %. **Proto je potřeba na vnitrostátní úrovni posílit nástroje k vymáhání pohledávek a na úrovni EU zlepšit vzájemnou pomoc v této oblasti.**

4. Kontrola velkých daňových subjektů

Správa DPH u velkých daňových subjektů (dále jen „VDS“) byla zajišťována obdobně jako u ostatních daňových subjektů. Procesní postup při kontrole VDS vychází ze zákona o správě daní a poplatků.

VDS definovalo Ministerstvo financí jako fyzické či právnické osoby, které byly založeny nebo zřízeny za účelem podnikání a jejichž čistý obrat za zdaňovací období uváděný v přiznání k dani z příjmů fyzických osob / právnických osob dosáhl částky 2 mld. Kč nebo vyšší.

Tabulka č. 6 – Počet VDS

Rok	Počet
2006	644
2007	756
2008	688

Zdroj: MF.

VDS byly kontrolovány odděleními specializovaných kontrol, které jsou zřízeny celkem u 13 FÚ, anebo pracovníky kontrolních oddělení místně příslušných FÚ. V období od 1. ledna 2006 do 30. června 2009 provedly kontrolované FÚ kontrolu odvádění DPH u 110 VDS a na základě zpráv z kontrol byl čtyřiceti pěti VDS doměřen odvod za DPH v úhrnné výši 49 316 tis. Kč. V kontrolách FÚ zaměřených u VDS na oblast DPH se nejčastěji objevovala tato zjištění:

- VDS neoprávněně uplatňovaly nárok na odpočet DPH u přijatých zdanitelných plnění,
 - která nebyla použita pro uskutečnění ekonomické činnosti dle § 72 odst. 1 zákona o DPH;
 - která byla použita pro reprezentaci dle § 75 odst. 3 zákona o DPH;
 - na základě daňových dokladů, které nebyly vystaveny dle § 73 odst. 1 zákona o DPH;
- VDS nepřiznávaly DPH na výstupu dle § 21 odst. 1 zákona o DPH.

Počet daňových kontrol (provedených odděleními specializovaných kontrol FÚ) a výsledky těchto kontrol jsou uvedeny v tabulce č. 7.

Tabulka č. 7 – Kontroly provedené odděleními specializovaných kontrol FÚ

		2006	2007	2008
Počet kontrol	Celkem	527	680	456
	z toho k DPH	194	237	155
Doměřeno z kontrol (v Kč)	Celkem	544 854 571	590 421 356	240 175 913
	z toho k DPH	346 895 283	372 276 112	26 861 519

Zdroj: MF.

Dokumentaci o provedených kontrolách u VDS včetně zprávy o kontrole archivoval místně příslušný FÚ, který také prováděl ostatní řízení podle zákona o správě daní a poplatků. Rozdělení daňového řízení, kdy kontrolou bylo pověřeno oddělení specializovaných kontrol, správu daní komplikovalo. MF navrhlo situaci řešit změnou zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů, a to zřízením specializovaného FÚ s celostátní působností pro vybrané daňové subjekty (mj. pro právnické osoby založené za účelem podnikání, které dosáhly obrátu více než 2 mld. Kč).

5. Ostatní

V rámci této kontrolní akce byl zjištěn případ, kdy plátce uhradil závazek vůči zahraničnímu daňovému subjektu se sídlem v jiném členském státě EU v hotovosti nad limit stanovený zákonem č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb.,



o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o omezení plateb v hotovosti“). Úhrada byla provedena v jiném členském státě EU při převzetí zboží.

Stávající úprava zákona o omezení plateb v hotovosti se vztahuje jen na platby v hotovosti uskutečněné na území ČR. Jedná-li se o transakci stejného typu, avšak uskutečněnou na území jiného členského státu EU, zákonné omezení se na provedenou platbu nevztahuje. Při obchodních transakcích v rámci EU tak nadále existuje riziko platby v hotovosti za účelem daňového úniku (např. na spotřební dani a DPH).

Podle důvodové zprávy k zákonu o omezení plateb v hotovosti je cílem tohoto zákona racionalizace a optimalizace peněžního hotovostního oběhu, působení proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a omezení daňových úniků. Naplnění tohoto cíle ztěžuje absence komunitární úpravy v této oblasti.

III. Vyhodnocení

Tato kontrolní akce se zaměřila na ověření postupu správců daně při správě DPH u vybraných oblastí a navázala na obdobně zaměřenou předcházející kontrolní akci NKÚ č. 06/27. NKÚ kontrolní akci provedl ve spolupráci s BRH. Spolupráce se zaměřila především na prověření vybraných rizikových obchodních transakcí uskutečněných mezi plátcí z ČR a SRN, mezinárodní pomoc při vymáhání daňových pohledávek a porovnání systému kontroly DPH u velkých společností v obou zemích.

Z následné kontroly správy DPH u dodání a pořízení zboží z jiných členských států EU vyplynulo, že nedostatky v postupu správců daně při prověřování správnosti DPH v této oblasti byly zjištěny již v podstatně menším rozsahu. Kontrolou bylo např. zjištěno, že dva FÚ ve čtyřech případech neprověřily rozdíly mezi hodnotami dodání zboží dle DAP a dle SH v celkové výši 107 286 tis. Kč.

Byly zjištěny některé přetrvávající problémy při správě DPH, např. v zajištění aktualizace, přesnosti a úplnosti údajů odesílaných do systému VIES. V jedenácti případech FÚ nezajistily opravu údajů uvedených v SH v celkové výši 29 904 tis. Kč. V rámci spolupráce s BRH bylo zjištěno, že ve třech případech nebyly v SRN na základě provedených daňových řízení opraveny příslušné hodnoty dodání zboží v SH německých plátců. V důsledku toho v systému VIES stále zůstávají neaktuální údaje týkající se dodání zboží v rámci EU.

V kontrolovaném období došlo ke změnám zákona o DPH potvrzujícím doporučení vzešlá z výsledků předcházející kontrolní akce NKÚ. Byla např. zkrácena lhůta pro podávání SH na jeden měsíc a upravena lhůta pro rušení registrace tzv. neusazených plátců DPH. Změnu ustanovení, kterou NKÚ rovněž doporučil a která spočívá v zavedení povinnosti správců daně zrušit plátcům při opakovaném nepodání DAP registraci k DPH, zatím MF nenavrhl.

Při ověřování rizikových obchodních transakcí působily FÚ velké problémy daňové subjekty, se kterými nebylo možné zahájit daňové řízení, nebo daňové subjekty, u kterých existovalo podezření na zapojení do karuselových podvodů. Proto je vhodné zajistit užší vzájemnou spolupráci celních a finančních orgánů, aby bylo možné lépe ověřovat informace týkající se identifikace a fyzického pohybu zboží v rámci EU. K omezení daňových úniků by přispělo také zpřísnění podmínek pro registrování plátců DPH a pružnější rušení registrací.

Negativní vliv na výsledek vymáhání pohledávek měla v kontrolovaném období skutečnost, že MF v letech 2006 a 2007 zasílalo obdržené žádosti o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek na DPH k vyřízení pověřeným FÚ v nepřiměřeně dlouhých lhůtách od přijetí žádostí z EU. Např. ve čtyřech případech pověřilo MF správce daně až po uplynutí 14 až 20 měsíců od přijetí žádosti o mezinárodní pomoc při vymáhání pohledávek na DPH. V roce

2008 došlo ze strany MF ke zkrácení těchto lhůt. Výsledky vymáhání byly ovlivněny také tím, že některé daňové subjekty nedisponovaly žádným majetkem nebo nebylo možné daňové subjekty zkontaktovat.

Na základě mezinárodní pomoci při vymáhání pohledávek bylo z kontrolovaného objemu 219 221 tis. Kč vymoženo pouze 2,26 % pohledávek, přičemž na úrovni EU se míra globálního vymožení pohledávek odhaduje na 5 %. Podle Komise je ke zvýšení účinnosti mezinárodní pomoci při vymáhání pohledávek potřeba na vnitrostátní úrovni posílit nástroje k vymáhání pohledávek a na úrovni EU posílit a usnadnit vzájemnou pomoc.

Kontrolu VDS zajišťovala jak kontrolní oddělení místně příslušných FÚ, tak oddělení specializovaných kontrol, zřízená na 13 FÚ. Tento stav způsobuje komplikace při správě daní. MF proto předložilo návrh změny zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, kde navrhuje zřídit specializovaný FÚ s celostátní působností pro vybrané daňové subjekty, mezi něž jsou zahrnuty i VDS s obratem vyšším než 2 mld. Kč.

Pro zajištění účelu zákona o omezení plateb v hotovosti je zřejmá absence komunitární úpravy v této oblasti. Národní úprava limitů pro hotovostní platby není dostačující pro splnění zamýšleného cíle tohoto zákona, kterým je racionalizace a optimalizace peněžního hotovostního oběhu, omezení daňových úniků a působení proti legalizaci výnosů z trestné činnosti.



Příloha

Seznam zkratk

BRH	<i>Bundesrechnungshof</i> (Spolkový účetní dvůr Spolkové republiky Německo)
ČR	Česká republika
DAP	daňové přiznání k dani z přidané hodnoty
DPH	daň z přidané hodnoty
EU	Evropská unie
FÚ	finanční úřad
KA	kontrolní akce
Komise	Evropská komise
MF	Ministerstvo financí České republiky
nařízení Rady o správní spolupráci	nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty a o zrušení nařízení (EHS) č. 218/92
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (z francouzského <i>l'Office européen de lutte antifraude</i>)
předcházející kontrolní akce	kontrolní akce NKÚ č. 06/27 – <i>Správa daně z přidané hodnoty po vstupu České republiky do Evropské unie</i>
SH	souhrnné hlášení
SRN	Spolková republika Německo
VIÉS	<i>VAT Information Exchange System</i> (systém pro výměnu informací v oblasti DPH)
VDS	velký daňový subjekt
tato kontrolní akce	kontrolní akce NKÚ č. 09/11 – <i>Správa daně z přidané hodnoty</i>
zákon o DPH	zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů
zákon o správě daní a poplatků	zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů
zákon o mezinárodní pomoci	zákon č. 191/2004 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání pohledávek při vymáhání některých finančních pohledávek
zákon o omezení plateb v hotovosti	zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti a o změně zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů

09/14

Majetek státu, se kterým je příslušné hospodařit Ministerstvo zahraničních věcí

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/14. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Antonín Macháček.

Cílem kontroly bylo prověřit 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.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 a 2008, v případě věcných souvislostí i předchozí období a období do ukončení kontroly. Kontrola byla prováděna v době od května do prosince 2009.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo zahraničních věcí (dále jen „MZV“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které MZV podalo, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podané MZV bylo vypořádáno usnesením kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VII. zasedání, konaném dne 22. března 2010,

schválilo usnesením č. 7/VII/2010

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MZV bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Podle ustanovení § 6 tohoto zákona je MZV ústředním orgánem státní správy České republiky pro oblast zahraniční politiky – mj. vytváří koncepci a koordinuje zahraniční rozvojovou pomoc a vnější ekonomické vztahy. Podle zákona č. 219/2000 Sb.¹ je MZV organizační složkou státu a ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, je účetní jednotkou.

Z hlediska organizační struktury se MZV v České republice člení na organizační útvary, tj. sekce a odbory (dále jen „ústředí“). Postavení útvarů mají rovněž zastupitelské úřady České republiky v zahraničí (dále jen „ZÚ“), kterých bylo v roce 2008 činných 126. ZÚ jsou vnitřní organizační jednotky MZV (§ 52 zákona č. 218/2000 Sb.²) hospodařící na základě schváleného rozpočtu, který je součástí rozpočtů příslušných útvarů v ústředí. Oproti řádnému rozpočtovému roku MZV, který je shodný s kalendářním rokem, je rozpočtové období pro ZÚ o dva měsíce posunuto, tj. začíná 1. listopadu a končí 31. října následujícího roku (§ 52 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb.). Příjmy a výdaje uskutečněné ZÚ v období od 1. listopadu do 31. prosince se považují za příjmy

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

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



a výdaje bezprostředně následujícího rozpočtového roku. ZÚ hospodaří s majetkem České republiky v zahraničí, který jim byl svěřen.

Kontrola byla zaměřena na dlouhodobý hmotný majetek (dále také „DHM“) vykazovaný v účetních závěrkách MZV sestavených k 31. prosinci 2007 a 31. prosinci 2008, v případě věcných souvislostí vykazovaný v letech předchozích a v roce 2009. V oblasti hospodaření s DHM bylo kontrolováno zejména jeho nabývání, využívání, péče o jeho zachování a evidence v účetnictví. V oblasti nakládání s DHM byly kontrolovány zejména převody, nakládání s neupotřebitelným DHM, nájmy a pronájmy.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Účetnictví

Účetnictví MZV bylo vedeno v *Ekonomickém informačním systému JASU CS*. V kontrolovaném období vedlo MZV evidenci dlouhodobého hmotného majetku v několika samostatných programech, které nebyly propojeny s ekonomickým informačním systémem. Zaúčtování změn v movitém majetku ZÚ bylo prováděno jedenkrát ročně, a to vždy za období od 1. listopadu (minulého roku) do 31. října (příslušného roku).

MZV vykazovalo v rozvaze k 31. prosinci 2007 a 31. prosinci 2008 stavy DHM uvedené v tabulce č. 1. Jejich podíl na celkových aktivech činil 84 % k 31. prosinci 2007 a 87 % k 31. prosinci 2008.

Tabulka č. 1 – Stav DHM v rozvaze účetní závěrky k 31. prosinci 2007 a 31. prosinci 2008

(v tis. Kč)

Účet	Stav k 31. 12. 2007	Stav k 31. 12. 2008
021 – Stavby	9 488 036	9 843 367
022 – Samostatné movité věci a soubory movitých věcí	1 867 362	1 926 495
028 – Drobný dlouhodobý hmotný majetek	1 177 675	1 248 232
031 – Pozemky	1 353 813	1 367 695
032 – Umělecká díla a předměty	238 255	239 095
042 – Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek	833 477	945 144
052 – Zálohy na dlouhodobý hmotný majetek	1 016	0
DHM celkem	14 959 634	15 570 028

MZV nevedlo v letech 2007 a 2008 správné účetnictví ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb. a vyhlášky č. 505/2002 Sb.³, neboť v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci příslušného roku v některých případech účtovalo a vykazovalo DHM neoprávněně, na nesprávných účtech nebo v nesprávné výši.

³ Vyhláška 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.

MZV nadhodnotilo v letech 2007 a 2008 účet *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek*, neboť na něm účtovalo o majetku, který již byl způsobilý k užívání (na základě kolaudace či převzetí majetku), a měl být proto účtován na účtech majetku v užívání, např.:

- v roce 2007 se jednalo o majetek pořízený v rámci akcí MZV – *Bukurešť – rekonstrukce budovy rezidence* v částce 45 904 889,70 Kč a *Rekonstrukce objektu Rytířská* ve výši 19 133 590,91 Kč;
- v roce 2008 šlo o majetek pořízený v rámci akcí *Rekonstrukce M+R TZB Toskánský palác* v částce 4 332 040,70 Kč, *MZV-New York – nákup a rekonstrukce České národní budovy – 3. etapa* v částce 334 680 458,39 Kč a *OSM – Kíšiněv – nákup pozemku* v částce 9 905 361,80 Kč;
- dále se jednalo o majetek v částce 394 940 962,41 Kč v roce 2007 a v částce 246 304 568,64 Kč v roce 2008 pořízený v rámci rekonstrukcí nemovitostí ZÚ nebo technického zabezpečení budov MZV.

MZV také např.:

- v roce 2007 nadhodnotilo stálá aktiva o 1 694 607,38 Kč tím, že na účtu *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* vykazovalo mj. odcizený majetek v částce 431 429,20 Kč a majetek v částce 1 148 043,35 Kč, který byl současně vykázán na účtu *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek*;
- v letech 2007 a 2008 nadhodnotilo položku *Stavby* o majetek v částce 1 635 528,22 Kč, ke kterému nemělo příslušnost hospodařit.

Nesprávnosti zjištěné kontrolou NKÚ na položkách DHM v účetní závěrce k 31. prosinci 2007 a 31. prosinci 2008 jsou uvedeny v tabulce č. 2. Mimo vyčíslitelných nesprávností byla v rozvaze těchto účetních závěrek nadhodnocena položka *Stavby* o ocenění pozemků vykazovaných jako součást dvaceti dvou staveb a o toto ocenění byla podhodnocena položka *Pozemky*.

Tabulka č. 2 – Nesprávnosti zjištěné v rozvahách účetních závěrek (v Kč)

Položka rozvahy			Vyčíslitelné nesprávnosti v rozvaze účetní závěrky sestavené ke dni			
			31. 12. 2007		31. 12. 2008	
A.3.	Účet	Číslo	Nadhodnocení	Podhodnocení	Nadhodnocení	Podhodnocení
<i>Pozemky</i>	031	16				9 781 367,72
<i>Stavby</i>	021	18	1 635 528,22	68 459 335,61	1 676 111,22	343 131 885,97
<i>Samostatné movité věci a soubory movitých věcí</i>	022	19	431 429,20	224 654,00		224 654,00
<i>Drobný dlouhodobý hmotný majetek</i>	028	22	115 134,83	174 836,00	79 123,00	627 969,28
<i>Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek</i>	042	24	464 973 131,37	46 168,39	600 004 767,69	
<i>Dlouhodobý hmotný majetek (účet 031 a účty účtové skupiny 02)*</i>				394 940 962,41	3 126 579,79	246 382 674,03
Celkem			467 155 223,62	463 845 956,41	604 886 581,70	600 148 551,00

* Tyto účty obsahují nesprávnosti, které nebylo možno zařadit na příslušné majetkové účty.

Účetnictví MZV nebylo podle ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb. v účetních obdobích 2006 až 2008 úplné, neboť MZV na příslušných majetkových účtech neúčtovalo a v účetní závěrce nevykázalo:

- v účetním období 2006 bezúplatně nabytý movitý DHM a fakturu za pořízení DHM v celkové účetní hodnotě 1 183 058,15 Kč;
- v účetním období 2007 automobil v účetní hodnotě 531 147,89 Kč;
- v účetním období 2008 dva automobily a bezúplatně nabytý drobný DHM v celkové účetní hodnotě 1 111 822,80 Kč a pozemky s celkovou výměrou 1 057 m², se kterými bylo příslušně hospodařit.

2. Inventarizace DHM

Kontrolováno bylo provedení inventarizace majetku vedeného na účtech *Pozemky, Stavby, Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek a Poskytnuté zálohy na dlouhodobý hmotný majetek* v letech 2007 a 2008 a inventarizace majetku vedeného na účtech *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí, Drobný dlouhodobý hmotný majetek a Umělecká díla a předměty* v roce 2008.

MZV provádělo dokladové inventury DHM k 31. prosinci příslušného roku a fyzické inventury DHM k 31. říjnu příslušného roku. Výjimku tvořily inventury movitého DHM na ústředí, které byly prováděny od října 2008 do ledna 2009 a u nichž den, ke kterému byl inventurní stav zjišťován, nebyl jednotný.

Inventarizaci DHM v roce 2007 a 2008 MZV neprovádělo v souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 563/1991 Sb., neboť:

- neinventarizovalo v roce 2007 majetek v ocenění 34 593 482,82 Kč vykazovaný na účtech *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek a Poskytnuté zálohy na dlouhodobý hmotný majetek* a v roce 2008 majetek v ocenění 26 621 082,40 Kč vykazovaný na účtu *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek*;
- nezjistilo při inventarizacích DHM skutečný stav majetku, viz nedostatky uvedené v bodě II.1. Účetnictví;
- nezaznamenalo v inventurních soupisech DHM vykazovaný na účtu *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* v účetní hodnotě celkem 80 004 883,44 Kč při inventurách v roce 2007 a DHM vykazovaný na účtech *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek, Samostatné movité věci a soubory movitých věcí, Drobný dlouhodobý hmotný majetek a Umělecká díla a předměty* v účetní hodnotě celkem 3 486 069 952,07 Kč při inventurách v roce 2008;
- soupisy DHM vyhotovené při inventurách v roce 2007 a 2008 neobsahovaly všechny povinné náležitosti inventurního soupisu. Nebyl zaznamenán způsob zjišťování skutečných stavů, okamžik zahájení a ukončení inventury, v některých případech soupisy neobsahovaly skutečnosti tak, aby bylo možné jednotlivý majetek jednoznačně určit;
- u DHM zaúčtovaného na účtech *Stavby a Pozemky* neprokázalo jeho stavy k 31. prosinci 2007 (10 841 848 916,38 Kč) a 31. prosinci 2008 (11 211 062 277,47 Kč) stavy inventur (10 627 693 579,43 Kč v roce 2007 a 11 146 310 648,11 Kč v roce 2008) opravenými o přírůstky a úbytky tohoto majetku za období od ukončení inventury do konce účetního období příslušného roku. U DHM na ústředí, který byl zaúčtován na účtech *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí, Drobný dlouhodobý hmotný majetek a Umělecká díla a předměty*, neprokázalo jeho stavy k 31. prosinci 2008 (1 043 714 404,96 Kč) stavy inventur (1 004 852 801,60 Kč) opravenými o přírůstky a úbytky tohoto majetku za období od ukončení inventury do konce účetního období 2008.

3. Programy reprodukce majetku

Reprodukce majetku byla v kontrolovaném období zajišťována prostřednictvím tří programů financovaných ze státního rozpočtu. Jednalo se o programy ev. č. 106 010 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny Ministerstva zahraničních věcí od roku 2007*, ev. č. 206 010 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny Ministerstva zahraničních věcí* a ev. č. 306 020 – *Pořízení a technická obnova investičního majetku Ministerstva zahraničních věcí v zahraničí*. Z 55 akcí realizovaných v rámci všech výše uvedených programů v letech 2007 a 2008 v celkové hodnotě 1 417 977 tis. Kč bylo zkontrolováno 17 akcí týkajících se pořízení DHM v celkové výši 1 027 811 tis. Kč a čtyři akce oprav a údržby DHM v celkové výši 23 271 tis. Kč.

Nedostatky zjištěné na straně MZV, které bylo v pozici správce a zároveň účastníka programů, byly identifikovány podle jednotlivých ustanovení vyhlášky č. 40/2001 Sb.⁴ a č. 560/2006 Sb.⁵ a podle ukazatelů stanovených v dokumentech vystavených k registraci a pro financování akce.

MZV porušilo vyhlášku č. 40/2001 Sb. tím, že:

- nepředložilo podle ustanovení § 13 Ministerstvu financí (dále jen „MF“) ve lhůtě do 30. dubna 2001 dokumentaci programu ev. č. 306 020 – *Pořízení a technická obnova investičního majetku Ministerstva zahraničních věcí v zahraničí*. Přestože MZV v rámci tohoto programu realizovalo a financovalo ze státního rozpočtu akce až do roku 2009, dokumentaci programu nezpracovalo;
- nevydalo podle ustanovení § 7 odst. 4 rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování pro dvě akce ve výši 138 640 tis. Kč (nákup pozemků pro ZÚ v Berlíně);
- nepostupovalo podle ustanovení § 4, 5 a 7 tím, že zrealizovalo stavební úpravy prvního patra budovy v Rytířské ulici v Praze v roce 2006 bez zpracovaného investičního záměru, bez registrace akce v informačním systému financování reprodukce majetku (ISPROFIN) a bez vydání rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce. Zrealizovanou akci zaregistrovalo teprve v únoru 2007 a vystavilo stanovení výdajů akce ve výši 791 tis. Kč;
- nepostupovalo podle ustanovení § 7 odst. 6 tím, že ačkoli nebylo schopno zabezpečit realizaci akce *MZV – Bukurešť – rekonstrukce budovy rezidence* v souladu s rozhodnutím o účasti státního rozpočtu na financování akce, nepředložilo návrh na změnu rozhodnutí.

MZV dále porušilo vyhlášku č. 560/2006 Sb. tím, že nepostupovalo podle ustanovení § 6 odst. 1, neboť u tří akcí s celkovými náklady 188 650 tis. Kč nevyhotovilo zprávu pro závěrečné vyhodnocení.

MZV u jedenácti akcí vypracovalo závěrečné vyhodnocení akce s tříměsíčním až více jak ročním zpožděním oproti závazně určenému termínu a u dvou akcí nepředložilo ke kontrole registrační list akce a stanovení výdajů akce.

Rekonstrukce České národní budovy v New Yorku

A) V roce 2000 vláda České republiky svým usnesením ze dne 21. února 2000 č. 207 odsouhlasila zakoupení České národní budovy v New Yorku (dále jen „ČeNB“) a uložila ministru zahraničních věcí uzavřít kupní smlouvu a zabezpečit převod zakoupeného objektu do vlastnictví České republiky a následně provést rekonstrukci tohoto objektu. Toto usnesení bylo rozhodující pro zpracování investičního záměru na rekonstrukci ČeNB. Kupní smlouva byla podepsána dne 31. ledna 2001, vklad do katastru nemovitostí nabytí právní účinnosti dnem 7. prosince 2001.

⁴ Vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

⁵ Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.



Stavební práce byly zahájeny v březnu 2003. Celá budova (až na gastroprovoz a jeho provozní zázemí) byla zkolaudována v roce 2008 a slavnostní otevření se uskutečnilo 30. října 2008. Akce byla financována v rámci programu ev. č. 306 020 formou individuálně posuzovaných výdajů.

B) Při přípravě a v průběhu rekonstrukce ČeNB nepostupovalo MZV v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb. a vyhláškou č. 40/2001 Sb., např.:

- Investiční záměr (dále jen „IZ“) zpracovaný MZV dne 22. května 2001 nebyl vypracován plně v souladu s ustanovením § 4 odst. 1. Celkové náklady stavby, včetně nákladů na zakoupení budovy, měly činit **235 000 tis. Kč** a výstavba měla probíhat v období let **2001 až 2004**. V roce 2009 provedlo MZV aktualizaci IZ, která předpokládá dokončení celé akce v říjnu 2010 a celkové náklady akce ve výši 812 648 tis. Kč.
- MZV porušilo ustanovení § 12 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb. a ustanovení § 5 odst. 4 vyhlášky č. 40/2001 Sb. tím, že akci programového financování zaregistrovalo dne 7. června 2002 rozhodnutím o registraci akce s parametry sice shodnými s IZ, avšak bez předchozího souhlasu MF. Dne 30. října 2003 vydalo MZV nové rozhodnutí o registraci akce obsahující jiné údaje a parametry, než byly uvedeny v rozhodnutí, kterým byla akce zaregistrována (termín dokončení akce **červenec 2006** a celkové investiční náklady **448 227 tis. Kč**). Tyto změny MZV v žádosti o souhlas s registrací nezdůvodnilo. MF souhlas s registrací neudělilo.
- MZV současně požádalo MF o souhlas s návrhem dokumentů – šlo o zadání realizace akce a rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce (s parametry shodnými s rozhodnutím o registraci akce ze dne 30. října 2003). Přestože MF souhlas k předloženým dokladům neudělilo (protože mělo připomínky zejména k předloženému návrhu rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce), vydalo MZV dne 30. prosince 2003 nezměněné rozhodnutí, čímž porušilo ustanovení § 7 odst. 7 vyhlášky č. 40/2001 Sb.
- V době účinnosti výše zmíněné vyhlášky docházelo ke změnám termínů dokončení akce i výše nákladů, avšak MZV nepředložilo návrhy na změny rozhodnutí o účasti státního rozpočtu a nežádalo MF o souhlas s jejich vydáním, čímž porušilo ustanovení § 7 odst. 6 a 7 vyhlášky č. 40/2001 Sb. Od 30. prosince 2003 byly všechny změny termínů dokončení výstavby a výše investičních nákladů odsouhlaseny pouze v usneseních vlády České republiky – ze dne 21. dubna 2004 č. 378 (leden 2006; 448 227 tis. Kč), ze dne 30. srpna 2006 č. 1009 (prosinec 2007; 730 298 tis. Kč) a ze dne 12. listopadu 2008 č. 1407 (březen 2010; 812 648 tis. Kč).

C) V průběhu rekonstrukce budovy se negativně projevila skutečnost, že MZV nemělo na počátku zpracovaný jednoznačný záměr a ujasněnou představu o podobě rekonstrukce ČeNB. To zapříčinilo, že po celou dobu výstavby docházelo k požadování úprav a změn projektové dokumentace (v důsledku měnících se představ o konečné podobě díla), často se tak dělo v době, kdy již byly ucelené části projektové dokumentace (dále též „PD“) vypracovány a předány MZV. Rovněž docházelo ke změnám ve stavebních úpravách v době, kdy tyto již byly prováděny.

Dalším nedostatkem při rekonstrukci ČeNB byla skutečnost, že část PD (zejména pro 3. etapu prací) byla vypracována bez ohledu na stavební a technické normy a předpisy platné v USA. Aby bylo možno stavební práce realizovat a aby bylo možno získat stavební povolení a následně též kolaudační rozhodnutí, musela být PD přepracována podle předpisů platných v USA a adaptována na měrné jednotky platné v USA. Řada prací musela být provedena společnostmi, které mají licenci platnou v USA, a tudíž tyto práce zajišťovaly americké firmy. O nedostatečné připravenosti celé rekonstrukce svědčí provedení několika set dílčích stavebních a technologických změn v průběhu výstavby.

Všechny tyto vlivy se negativně promítly do celkové ceny a konečného termínu předání díla. Kontrolován byl průběh čtyř etap výstavby s celkovými náklady ve výši 748 883 tis. Kč.

- Na realizaci 1. etapy rekonstrukce uzavřelo MZV dne 18. února 2003 s vítěznou firmou smlouvu o dílo (dále jen „SOD“) se smluvní cenou díla ve výši 256 594 tis. Kč a s termínem plnění 12. března 2004. Šesti dodatky k této smlouvě se celková cena zvýšila na 299 552 tis. Kč a termín plnění se posunul na den 28. února 2005, a to v důsledku nepřipravenosti akce MZV, v níž muselo být z tohoto důvodu učiněno více než 300 změn provedených v průběhu první etapy realizace akce.

Také v průběhu 2. etapy došlo k navýšení původně sjednané ceny ve výši 559 387 USD (14 635 tis. Kč při kurzu 26,162 Kč/USD) na částku 701 766 USD (15 488 tis. Kč dle dokladů MZV) a prodloužení termínu plnění o pět měsíců ze dne 20. prosince 2004 na den 19. května 2005. Tyto změny byly vyvolány jednak nedostatky v připravenosti akce ze strany MZV (dodatečné zjištění skutečného stavu budovy, změny rozsahu prací, průběžné přepracovávání zpracované PD dle změněných požadavků MZV, sladění PD s odlišnými americkými technickými normami výstavby), ale také únikem oleje ze sousedního objektu a nekvalitním provedením některých stavebních prací.

Dočasné kolaudační rozhodnutí na 1. a 2. etapu rekonstrukce ČeNB bylo vydáno dne 5. dubna 2006.

- Nejasnost představ MZV o finální podobě rekonstruované ČeNB se negativně projevila i při realizaci 3. etapy. Průběžně se měnící představy a požadavky MZV (např. nové architektonické řešení vstupní lobby) se promítaly do změn PD, a to často do již vypracovaných a předaných částí PD. Například po předání kompletní PD dne 20. prosince 2006 požadovalo MZV v průběhu roku 2007 přepracování PD z důvodu dalších změn (např. zmenšení restaurace, zřízení centrální šatny a její nové propojení do 2. nadzemního podlaží, vybudování orientačního systému atd.). Celková cena za kompletní PD se tak zvýšila z 2 517 500 Kč na konečných 7 158 195 Kč. Původně sjednaný termín předání kompletní PD (31. ledna 2005) byl dodatky ke smlouvě o dílo prodloužen na den 8. červenec 2008.

Dne 21. března 2007 byla s vybraným uchazečem podepsána SOD s cenou díla 341 171 tis. Kč a termínem dokončení díla 355 dnů po předání staveniště (předáno dne 24. dubna 2007). V průběhu realizace byla provedena řada změn na základě požadavků MZV, mj. bylo rozhodnuto o odsunutí části stavebních prací (které se týkaly kuchyně, restaurace, baru a přípraven) do následných etap realizace akce. Dokončené dílo dle SOD, včetně pěti dodatků ke smlouvě, bylo předáno dne 8. června 2008. Po odpočtu z ceny díla, který se týkal prací neprovedených ve 3. etapě (64 773 tis. Kč), činila celková cena 322 666 tis. Kč.

4. Další zjištění

V rámci kontroly NKÚ bylo zjištěno, že některé nedostatky uvedené v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 05/09 – *Hospodaření Ministerstva zahraničních věcí*⁶ přetrvávají. Při provádění této kontrolní akce bylo zjištěno např. porušení § 13 vyhlášky č. 40/2001 Sb. nezpracováním dokumentace k programu ev. č. 306 020 – *Pořízení a technická obnova investičního majetku Ministerstva zahraničních věcí* v zahraničí a porušení § 12 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb. zaregistrováním akce *MZV – New York – nákup a rekonstrukce České národní budovy* bez souhlasu MF. Tyto zjištěné nedostatky byly potvrzeny současnou kontrolou (viz bod 3. tohoto kontrolního závěru).

6 Kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2005 *Věstníku NKÚ*.



III. Shrnutí a vyhodnocení

Účetnictví MZV v kontrolované části dlouhodobého hmotného majetku v objemu 1 814 207 tis. Kč nebylo v letech 2007 a 2008 správné. Byla zjištěna řada případů nedodržení obsahového vymezení položek dlouhodobého hmotného majetku v účetní závěrce k 31. prosinci příslušného roku. Vykázané zůstatky u těchto položek ve výkazu rozvaha proto nebyly správné.

Účetnictví MZV v kontrolované části dlouhodobého hmotného majetku nebylo v účetních obdobích 2006 až 2008 úplné. MZV v těchto účetních obdobích nezaúčtovalo do účetních knih všechny účetní případy, které do příslušného účetního období zaúčtovat mělo.

Inventarizace dlouhodobého hmotného majetku v letech 2007 a 2008 nebyla provedena v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví. MZV neinventarizovalo veškerý dlouhodobý hmotný majetek vykazovaný v rozvaze k 31. prosinci 2007 a 31. prosinci 2008, nezjistilo skutečný stav DHM k 31. prosinci příslušného roku, soupisy majetku neobsahovaly všechny povinné náležitosti inventurního soupisu a neprokázalo stavy nemovitého a movitého DHM k 31. prosinci příslušného roku stavy inventur opravenými o přírůstky a úbytky tohoto majetku za období od ukončení inventury do konce účetního období příslušného roku.

Výše uvedené skutečnosti měly vliv na správnost údajů závěrečných účtů MZV v letech 2007 a 2008.

MZV jako správce nebo účastník programů reprodukce majetku u většiny z kontrolovaných 21 akcí financovaných ze tří programů reprodukce majetku nedodrželo postupy stanovené vyhláškou č. 40/2001 Sb. nebo vyhláškou č. 560/2006 Sb.

Akce ev. č. 306 020-0274 MZV – New York – nákup a rekonstrukce České národní budovy

- byla financována v rámci programu ev. č. 306 020, ke kterému MZV nezpracovalo dokumentaci;
- investiční záměr MZV nezpracovalo v souladu s vyhláškou č. 40/2001 Sb. a dokumenty stanovené pro zahájení a financování akce (tj. rozhodnutí o registraci akce a rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce) vydalo bez souhlasu MF v rozporu se zákonem č. 218/2000 Sb. a vyhláškou č. 40/2001 Sb.;
- na zpracování PD a vlastní realizaci rekonstrukce budovy, včetně vybavení interiéru, měla rozhodující vliv absence jednoznačné představy MZV o konečné podobě rekonstruovaného objektu. Tato skutečnost zapříčinila, že po celou dobu rekonstrukce docházelo k požadování úprav a změn v PD a k požadování změn v provádění prací, které byly často již ve fázi rozpracování (několik set dílčích stavebních a technologických změn);
- odhad celkových plánovaných nákladů akce se zvýšil z původních 235 000 tis. Kč na předpokládanou částku 812 648 tis. Kč a termín dokončení díla se posunul z prosince 2004 na říjen 2010.



09/16

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

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/16. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na pořízení dálnice D47 Lipník nad Bečvou – státní hranice s Polskem (dále jen „dálnice D47“) a zabezpečení hospodárnosti a účelnosti její realizace.

Kontrolováno bylo období od roku 2005 do roku 2009, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od června 2009 do ledna 2010.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“), Státní fond dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“), Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „ŘSD“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD, SFDI a ŘSD, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, která podaly MD a SFDI, byla vypořádána usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém IX. zasedání, konaném dne 27. dubna 2010,

schválilo usnesením č. 7/IX/2010

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Tato kontrola přímo navazuje na kontrolní akci č. 04/25 – *Rozvoj dopravní infrastruktury v regionech soudržnosti Střední Morava a Ostravsko* (kontrolní závěr byl publikován v části 2/2005 *Věstníku NKÚ*) a je kontrolou následnou. Kontrolní akce č. 04/25 se zabývala volbou varianty napojení Ostravska na dálniční síť, prioritami pořízení staveb, společensko-ekonomickým zdůvodněním, problematikou řízení a průběhem přípravy a realizace projektů dálnice D47 a rychlostní komunikace R48 Běltoín – Frýdek-Místek – Český Těšín (dále jen „rychlostní silnice R48“), zejména zajištěním území, činností investora a součinností ministerstev.

O pořízení dálnice D47 rozhodlo MD v roce 1993 na základě usnesení vlády České republiky ze dne 10. listopadu 1993 č. 631 *o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v ČR do roku 2005* a usnesení vlády České republiky ze dne 17. listopadu 1993 č. 651 *o změně usnesení vlády ze dne 10. listopadu 1993 č. 631*. Celkovým záměrem podle strategických a koncepčních materiálů MD bylo docílit, aby páteřní infrastrukturu pro ostravský region tvořila jak dálnice D47, tak rychlostní silnice R48.



V druhé polovině devadesátých let minulého století v rámci přístupových jednání České republiky s Evropskou unií vyvinulo MD úsilí, aby byl VI. panevropský multimodální koridor¹, původně vymezený z území Polska na Slovensko, helsinskou konferencí² přesměrován na naše území v trase Ostravsko – jižní Morava. MD ujišťovalo Evropskou unii, že tento koridor bude veden po rekonstruovaných rychlostních silnicích, včetně rychlostní silnice R48, a teprve později bude pořízena nová dálnice D47. Podle těchto záměrů mělo být propojení mezi Českou republikou a Polskem po trase rychlostní silnice R48 zprovozněno do roku 2005. MD kolem roku 2000 začalo upřednostňovat pořízení dálnice D47 před realizací rychlostní silnice R48. Skutečné důvody tohoto rozhodnutí nebyly doloženy žádným oficiálním rozhodovacím aktem. Netransparentnost změny priority z rychlostní silnice R48 na dálnici D47 způsobila, že Evropská unie nadále spolufinancovala pouze rychlostní silnici R48 a odmítla finanční spoluúčast na výstavbě dálnice D47.

V usnesení ze dne 7. května 2003 č. 437 k návrhu závazného aktualizovaného věcného a časového harmonogramu přípravy a výstavby dálnice D47 vzala vláda na vědomí harmonogram přípravy a výstavby, podle kterého měla být dálnice D47 zprovozněna do konce roku 2008. Dne 24. listopadu 2004 schválila vláda usnesením č. 1167 program č. 327 240 – *Výstavba dálnice D47 Lipník nad Bečvou – Ostrava – státní hranice ČR/Polsko* (dále jen „Program D47“). V Programu D47 je výstavba dálnice určena jako prioritní akce s náklady na pořízení ve výši 51 041 mil. Kč včetně DPH. Podle druhé změny Programu D47 ze září 2009 byly celkové náklady stanoveny ve výši 59 849 mil. Kč včetně DPH. Součástí Programu D47 byly od roku 2004 také tzv. přivaděče³ s náklady ve výši cca 10 743 mil. Kč včetně DPH, které v podstatě slouží jako infrastruktura statutárního města Ostravy.

Investorem výstavby dálnice D47 je ŘSD. Původně měla být dálnice D47 financována z privátních prostředků formou PPP projektu⁴. Nezávislý zahraniční poradce však došel k závěru, že tento model není pro stát výhodný. Záměr se v důsledku vysokého finančního rizika hrozícího z územní nepřipravenosti stavby neuskutečnil. Na základě rozhodnutí vlády Česká republika odstoupila od spolupráce s privátním partnerem a vyplatila mu odstupné ve výši 635 mil. Kč.

V letech 2000–2003 a od roku 2006 do současnosti byla výstavba dálnice D47 financována ze SFDI. V letech 2004–2005 byla výstavba financována z prostředků státního rozpočtu prostřednictvím MD. V roce 2009 byly k financování dálnice D47 prostřednictvím rozpočtu SFDI použity výnosy z dluhopisového programu dle zákona č. 220/2003 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu výdajů spojených s výstavbou dálnice D47 (dále jen „zákon č. 220/2003 Sb.“).

Do 31. prosince 2009 bylo na dálnici D47 vyčerpáno z rozpočtu MD a SFDI 46 664 mil. Kč. V kontrolovaném období bylo vyčerpáno 40 733 mil. Kč. Do roku 2012 má být dokončena zbývající levá polovina úseku Běloutín – Hladké Životice, úsek Bohumín – státní hranice s Polskou republikou, obchvat Bohumína a některé ostravské přivaděče.

Tato kontrolní akce se zabývala realizací vybraných staveb dálnice D47, použitím finančních prostředků na jejich realizaci, hospodárností, účelností a efektivností vynaložených finančních prostředků a dále vyhodnocením rizik spojených s dostavbou dálnice D47 a došetřením některých skutečností zjištěných v kontrolní akci č. 04/25.

Pozn.: Všechny právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

- 1 Jedna z tras dopravního spojení mezi důležitými městy a hospodářskými centry střední a východní Evropy. Určení těchto dopravních sítí proběhlo na tzv. panevropských dopravních konferencích.
- 2 Třetí panevropská dopravní konference, která se konala v roce 1997 a definovala transevropské dopravní sítě a multimodální dopravní koridory ve středoevropských a východoevropských státech.
- 3 V normě ČSN 73 6100-1 *Názvosloví pozemních komunikací* je uvedeno, že přivaděč je úsek silnice nebo místní komunikace s omezeným přístupem umožňující propojení dálnice se sítí silnic nebo místních komunikací.
- 4 *Public Private Partnership* – partnerství veřejného a soukromého sektoru za účelem využití zdrojů a schopností soukromého sektoru při zajištění veřejné infrastruktury.



II. Zjištěné skutečnosti

Při kontrole realizace výstavby dálnice D47 byly zjištěny nedostatky, které obecně ovlivňují účelnost a hospodárnost vynaložených prostředků státního rozpočtu a jiných prostředků státu a současně snižují společenskou a ekonomickou efektivnost dálnice D47. Jedná se především o nedostatky související s dokumentací Programu D47, územní připraveností a se systémem financování.

A. Dokumentace programu dálnice D47

Systém financování programů reprodukce majetku státu má zabezpečit požadavky na účelnost, hospodárnost a efektivnost užití peněžních prostředků prostřednictvím sledování kvantitativních indikátorů, parametrů a dalších ukazatelů zabezpečujících věcnou a časovou stránku investice do pořízení majetku státu.

NKÚ v rámci kontrolní akce č. 09/16 prověřil změny dokumentace Programu D47 z let 2005 a 2009, a to zejména z pohledu jejich dopadu na další vývoj efektivnosti výstavby dálnice D47, a zjistil následující skutečnosti:

1. Indikátor efektivnosti EIRR⁵, který uváděla dokumentace Programu D47 z r. 2004, nebyl objektivní:
 - Do výpočtu EIRR nebyly zahrnuty výnosy a náklady přivaděčů. Přivaděče byly zařazeny do Programu D47 na základě rozhodnutí Řídícího a koordinačního výboru pro výstavbu dálnice D47⁶. Náklady na výstavbu přivaděčů činily přibližně 9 000 mil. Kč bez DPH (v cenové úrovni 2004). Vzhledem k výši kalkulovaných stavebních nákladů na pořízení vlastního tělesa dálnice, které činily 30 300 mil. Kč (bez DPH v cenové úrovni 2004), může toto nezahrnutí podstatným způsobem ovlivnit vypočtený indikátor EIRR. Byly tak porušeny formální a obsahové zásady kalkulace EIRR při zpracování analýz výnosů a nákladů.
 - Do výpočtu EIRR nebyly zahrnuty výnosy a náklady na pořízení ostravského úseku dálnice D47, které byly proinvestovány do roku 2003 ve výši cca 3 279 mil. Kč bez DPH.
 - V podkladech pro dokumentaci Programu D47 byl indikátor efektivnosti EIRR stanoven ve výši 7,5 %, zatímco ve schválené dokumentaci Programu D47 a ve všech jeho změnách byl uveden ve výši 8 %, ačkoliv nový výpočet EIRR nebyl proveden.

Při zohlednění uvedených skutečností je zřejmé, že dle hodnocení podle Českého systému hodnocení silnic⁷ (dále jen „ČSHS“) by byla efektivnost Programu D47 od počátku pod hranici efektivnosti, která má dle uvedeného systému přesahovat 7 %. Zejména zahrnutím nákladů na pořízení ostravského úseku dálnice D47 v letech 2000–2003 se hodnota EIRR snížila pod tuto hranici.

2. Další vývoj realizace výstavby D47 se výrazně lišil od předpokladů, ze kterých vycházela dokumentace Programu D47, a to jak v předpokladu termínu zprovoznění dálnice, tak i ve výši investovaných prostředků:
 - Termín zprovoznění dálnice D47 byl oddálen z roku 2008 na rok 2012, čímž se časově posunuly i předpokládané výnosy investice.

5 *Economic Internal Rate Of Return* – ukazatel ekonomické vnitřní míry výnosnosti. EIRR vyjadřuje vztah mezi výnosy a náklady procentem ekonomické vnitřní výnosnosti investice, která charakterizuje její míru návratnosti (efektivity).

6 Řídící a koordinační výbor pro výstavbu dálnice D47 byl vytvořen usnesením vlády ze dne 7. 4. 2003 č. 358 ke *Zprávě o ukončení smlouvy o výstavbě dálnice D47 a o dalším postupu*. Členy výboru byli zástupci Ministerstva dopravy, Ministerstva financí, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva průmyslu a obchodu, hejtmán Moravskoslezského kraje, primátor města Ostravy a vládní zmocněnec pro dálnici D47. Ministr dopravy jmenoval pracovní skupinu výboru, jejímž prostřednictvím MD ověřovalo stav výstavby dálnice D47.

7 Český systém hodnocení silnic je uživatelský návod vydaný MD pro hodnocení ekonomické efektivnosti dopravních staveb v předprojektové a projektové přípravě. Kromě závazných postupů výpočtu je zde uvedena limitní hodnota efektivnosti projektu ve výši 7 %.



- Stavební náklady tělesa dálnice D47, které byly kalkulovány v podkladech pro dokumentaci Programu D47 ve výši 30 300 mil. Kč bez DPH (v cenové úrovni z roku 2004), se navýšily v roce 2009 na 32 100 mil. Kč bez DPH (v cenové úrovni z roku 2004). Podle údajů ŘSD dosáhnou stavební náklady ke dni zprovoznění dálnice D47 v celé trase v roce 2012 výše 35 500 mil. Kč bez DPH (v cenové úrovni z roku 2004). K těmto nákladům je však nutno připočítat i výše uvedené náklady, které byly proinvestovány do roku 2003 ve výši 3 279 mil. Kč bez DPH.

3. I když výše uvedené skutečnosti nasvědčovaly snižování efektivnosti, nepřijalo MD jako správce programu opatření, kterými by negativní trend zastavilo nebo zmírnilo. Protože MD jako správce programu průběžně nesledovalo a nevyhodnocovalo ve smyslu ustanovení § 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), efektivnost výstavby dálnice D47 a nepřijalo příslušná opatření, zvyšuje se riziko, že při závěrečném hodnocení bude Program D47 vyhodnocen jako neefektivní.

NKÚ zjistil, že MD u investora neprovedlo v kontrolovaném období žádnou kontrolu, která by hodnotila nakládání s prostředky státního rozpočtu z hlediska efektivnosti celého Programu D47.

B. Územní připravenost

1. V rámci kontrolní akce č. 04/25 NKÚ poukázal na nereálnost termínů přípravy a realizace stavby dálnice D47. V průběhu kontrolní akce č. 09/16 se tato skutečnost potvrdila. Investor vycházel z předpokladu, že územní rozhodnutí získá za cca šest měsíců a stavební povolení do dvou let od podání žádosti, tzn. v minimálních zákonných lhůtách. U tří staveb významných pro zprovoznění dálnice D47 byla územní řízení prodloužena v průměru o 25 měsíců a stavební řízení o 64 měsíců. Důvodem prodloužení územních řízení byla zejména odvolání účastníků řízení, získání výjimek z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů a procesní nedostatky u stavebních úřadů prvního stupně, které vedly k opakování řízení. U ostatních třinácti staveb Programu D47 byla doba pro získání stavebních povolení prodloužena o 18–44 měsíců.

Příčiny prodlužování přípravy, a tím i realizace výstavby D47 spočívaly především ve vypořádání majetkoprávních vztahů a v získávání pravomocných stavebních povolení, které bylo zejména komplikováno následujícími skutečnostmi:

- Jednání s velkým množstvím vlastníků probíhala obtížně a zdlouhavě.
- Vlastníci pozemků nesouhlasili s nízkou nabízenou kupní cenou stanovenou podle platné vyhlášky o oceňování. To vedlo k tomu, že vlastníci raději přistoupili na „dobrovolné“ vyvlastnění pozemků. V rámci vyvlastňovacího řízení byla výše náhrady stanovena jako obvyklá cena, která podle znaleckého posudku více odpovídala tržní ceně pozemků.
- Nemovitosti byly zatíženy právy třetích osob (zástavní právo, exekuce, konkurz), která lze zrušit pouze ve vyvlastňovacím řízení.
- Bylo obtížné nacházet závazná kompromisní řešení mezi požadavky účastníků územních a stavebních řízení a veřejným zájmem na realizaci dálnice. Tato skutečnost vedla ve fázi rozhodovacích řízení k uplatňování opakovaných připomínek a k podávání opravných prostředků (námitky, odvolání, soudní spory).

2. Snaha investora dodržet vládou schválený časový harmonogram realizace stavby dálnice D47 vedla během realizace k nestandardním krokům. Tyto kroky nebyly v souladu s právními předpisy a vyvolávaly vícepráce, které měly dopad na zvyšování ceny i na vznik dalších rizik. Jednalo se zejména o tyto skutečnosti:
- ŘSD vyhlášovalo veřejné soutěže na realizaci staveb v době, kdy nemělo potřebná stavební povolení. Rozsah staveb se proto dodatečně měnil.
 - ŘSD realizovalo některé stavby na rozhodující hlavní trase i bez stavebních povolení, a to za cenu obcházení nebo porušování stavebního zákona. ŘSD se tak vystavilo riziku uložení správních sankcí. ŘSD udělovalo zhotovitelům souhlas k zahájení stavebních prací pouze na základě ohlášení přípravných prací stavebnímu úřadu, ačkoli stavební zákon požadoval stavební povolení (porušení ustanovení § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu).
 - ŘSD ve snaze zabránit dalším komplikacím v procesu stavebních řízení hradilo komunální sféře investice do obecní infrastruktury v rozsahu, který neodpovídal potřebě užívání obecního majetku pro účely výstavby dálnice D47.

C. Financování výstavby dálnice D47

Po neúspěšném záměru financovat v roce 2003 dálnici D47 z privátních prostředků byla v roce 2004 pro tento prioritní projekt zvolena jako optimální varianta financování z výnosů dluhopisového programu. K využití dluhopisového programu došlo až v roce 2009. Následující tabulka uvádí přehled způsobů financování výstavby dálnice D47 v kontrolovaném období.

Tabulka č. 1 – Přehled způsobů financování dálnice D47

Rok	Forma financování	Zdroj financování
2005	Financování Programu D47	Státní rozpočet – kapitola <i>Ministerstvo dopravy</i>
2006	Financování Programu D47	Státní rozpočet – kapitola <i>Ministerstvo dopravy</i> (dočerpání rezervního fondu)
2006	Účelová dotace MD pro SFDI na výstavbu dálnice D47	Státní rozpočet – kapitola <i>Ministerstvo dopravy</i>
2007	Rozpočet SFDI	Rozpočet SFDI
2008	Rozpočet SFDI	Rozpočet SFDI
2009	Účelová dotace MD pro SFDI na výstavbu dálnice D47 z dluhopisového programu	Rozpočet SFDI

Navržený systém financování Programu D47 se v průběhu výstavby dálnice D47 změnil natolik, že v současnosti není dostatek financí na dokončení výstavby dálnice D47 tak, aby se zabránilo dalšímu propadu EIRR v důsledku časového odložení výnosů. (Rozdíl mezi požadavky ŘSD a zdroji ze SFDI v roce 2009 činil 2 917 mil. Kč.) Kromě výše popsané územní nepřipravenosti dálnice D47 se na této skutečnosti podílely:

1. absence dlouhodobého závazného koncepčního materiálu pro stanovení priorit rozvoje dopravní infrastruktury;
2. změna systému financování dálnice D47 a oddělení funkce řídicí a financující;
3. způsob sestavování rozpočtu SFDI.



Ad 1)

Priority rozvoje dopravní infrastruktury jsou určovány usneseními vlády. Vzhledem k tomu, že tato usnesení nemají charakter obecně závazných právních předpisů, mohou se priority rozvoje dopravní infrastruktury dodatečně měnit. Zařazování dalších staveb k financování z rozpočtu SFDI zvýšilo zejména v roce 2007 a 2008 již tak dost vysokou rozestavenost v oblasti dopravní infrastruktury. Důsledkem této skutečnosti ve spojitosti s tím, že prostředky nebyly poskytovány účelově na dálnici D47, byl nedostatek disponibilních zdrojů pro výstavbu dálnice D47. MD ani SFDI nedisponují uceleným obecně platným koncepčním materiálem k systému stanovení priorit výběru akcí k financování. Od roku 2007 předkládá MD vládě každoročně ke schválení harmonogram výstavby dopravní infrastruktury (dále jen „HVDI“), který neurčuje prioritu staveb podle jejich společenské potřeby, ale vychází především z připravenosti staveb k realizaci bez ohledu na finanční rizika spojená s budoucím vývojem možností státního rozpočtu. V případě ekonomických problémů státu dochází k redukci počtu staveb a změnám termínů přípravy a výstavby akcí. Akce jsou do HVDI zařazovány po jednáních mezi SFDI, MD a ŘSD, a to především podle kritéria stavební připravenosti.

Ad 2)

Usneseními vlády byl rovněž určen i systém financování dálnice D47. Původní financování dálnice D47 formou účelově určených výdajů státního rozpočtu z kapitoly MD se od roku 2007 na základě usnesení vlády České republiky ze dne 16. srpna 2006 č. 970 *k přípravě státního rozpočtu České republiky na rok 2007 a střednědobého výhledu na léta 2008 a 2009* změnilo tak, že SFDI nebyla poskytována účelová dotace na výstavbu dálnice D47, ale výdaje na výstavbu dálnice D47 byly přímo zahrnuty do rozpočtu SFDI. Dálnice D47 již nebyla jmenovitě uvedena v účelu poskytnuté dotace. MD ve stanovisku k návrhu usnesení upozornilo, že převedením financování dálnice D47 na SFDI se ztrácí efekt komplexního sledování dálnice jako celku a financování se roztříští do jednotlivých akcí. V nastaveném systému financování Programu D47 nemá MD jako správce programu dostatečné nástroje k zabezpečení finančních prostředků na realizaci Programu D47 v souladu s jeho schválenou dokumentací.

V procesu sestavení, schvalování a změn rozpočtu SFDI nemá MD takovou pozici, aby mohlo dostatečně regulovat přísun finančních prostředků na výstavbu dálnice D47 v souladu se schválenou dokumentací Programu D47 na jedné straně a s reálnými požadavky vznesenými ze strany ŘSD jako investora a účastníka Programu D47 na druhé straně. Do roku 2007 nebyly rozpočtované finanční prostředky z důvodu nízké stavební připravenosti vyčerpány. Prostředky určené na výstavbu dálnice D47 byly v letech 2006 a 2007 snižovány rozpočtovými opatřeními a používány na financování jiných projektů, které byly zařazeny k financování z rozpočtu SFDI. Například v roce 2006 byl z důvodu nepřipravenosti staveb snížen rozpočet výdajů na dálnici D47 celkem o 4 331 mil. Kč.

Od roku 2008, kdy byly stavby územně připraveny, nebyl v rozpočtu SFDI dostatek financí na realizaci výstavby, aby se co nejvíce časově přiblížila vládou sledovanému časovému harmonogramu a aby propady ze ztrát výnosů z pořízení dálnice D47 byly co nejmenší. V letech 2008 a 2009 chyběly v rozpočtu SFDI prostředky pro účely financování výstavby dálnice D47, a to v celkové výši 6 235 mil. Kč.

Situaci nedostatku finančních prostředků na výstavbu dálnice D47 dokresluje i stav, kdy prostředky ve výši 3 321 mil. Kč účelově určené zákonem č. 220/2003 Sb. z výnosů dluhopisového programu na realizaci výstavby byly v roce 2009 použity na jiné akce dopravní infrastruktury. V roce 2010 je v rozpočtu SFDI z výnosů dluhopisového programu určeného na výstavbu dálnice D47 v objemu 11 650 mil. Kč navrženo celkem 5 645 mil. Kč na jiné dopravní akce než na výstavbu dálnice D47. Přitom ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 220/2003 Sb. jednoznačně

stanoví účel použití prostředků pro dálnici D47 takto: *Účelem státního dluhopisového programu je úhrada výdajů spojených s výstavbou dálnice D47.* Výnosy z dluhopisového programu ve výši 3 321 mil. Kč byly použity v rozporu se zákonem č. 220/2003 Sb., přestože na výstavbu dálnice D47 chybí v rozpočtu SFDI finanční prostředky ve výši 2 917 mil. Kč.

Ad 3)

Praxe SFDI a pravidla pro financování programů, staveb a akcí z rozpočtu SFDI neumožnily investorovi účelově vázat prostředky nedočerpané v daném roce pro výstavbu dálnice D47, převést je do rezervního fondu a vyčerpat v následujících letech stejným způsobem jako u financování prostřednictvím kapitoly státního rozpočtu. Podle stavu rozestavěnosti jednotlivých staveb dálnice D47 byly v rozpočtu SFDI rozpočtovými opatřeními snižovány neprofinancované prostředky určené na dálnici D47 ve prospěch jiných akcí.

Nedostatek finančních zdrojů na dokončení dálnice D47 vede k prodloužení doby výstavby, a tím také k navyšování pořizovací ceny dálnice D47 v důsledku inflace. Ve druhé změně dokumentace Programu D47 ze září 2009 byl požadavek MD jako správce Programu D47 z tohoto důvodu vyčíslen na 1 700 mil. Kč. S útlumem, přerušením nebo zastavením stavebních prací vzniká riziko možných vícenákladů vlivem smluvních sankcí, ale i dalších vícenákladů, například v podobě prodloužení bankovních záruk a pojištění stavby.

K 30. září 2009 činil objem nesplacených závazků ŘSD vůči zhotovitelům celkem 1 189 mil. Kč. Zhotovitelům sedmi staveb vznikl v důsledku prodloužení ŘSD s úhradou závazků nárok na uplatnění smluvních sankcí v podobě přerušení, zpomalení nebo zastavení prací, prodloužení doby výstavby, odstoupení od smlouvy, finanční pokuty, náhrady škody a ušlého zisku. Penále z neuhrazených faktur dosáhlo výše cca 200 mil. Kč. Náklady spojené se zastavením a zakonzervováním staveb zhotovitelé vyčíslili nejméně na 939 mil. Kč. Ve stavu ke konci roku 2009 žádný ze zhotovitelů neuplatnil vůči ŘSD sankční nároky. V případě nedostatku finančních prostředků na dofinancování dálnice D47 se může uvedená situace opakovat a riziko vzniku vícenákladů se zvyšuje.

D. Ostatní zjištění

Dálnice D47 měla být dle dohody uzavřené v roce 2002 mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky propojena s polskou dálnicí A1 v roce 2008. Konečný termín propojení obou dálnic nebyl do ukončení kontrolní akce č. 09/16 stanoven. Dochází tak ke stavu, kdy se napojení ostravského regionu na evropskou dálniční síť vůči původním záměrům zpozdí minimálně o pět let, a to se všemi dopady na hospodářský rozvoj regionu (např. snížení nezaměstnanosti, přilákání významných investorů, odvedení dopravní zátěže mimo obytné zóny atd.).

Do Programu D47 byly zařazeny přívaděče, které měly být zprovozněny současně s vlastním dálničním tělesem. Většina z nich ale nebyla územně připravena, proto byla jejich stavební realizace zpožděna nebo doposud nezačala vůbec.

Některé realizované úseky silnic a místních komunikací však na dálnici D47 přímo nenavazují nebo mají převážně jiné funkce, a neplní tak zcela efekt převedení dopravní intenzity na dálnici D47. Jejich zařazení do Programu D47 jako přívaděče tak nebylo dostatečně odůvodněné. Tím se oslabuje hlavní princip programového financování, který je klíčovým nástrojem státu pro optimální alokaci veřejných zdrojů. Byly to např. komunikace:

- silnice I/11 Prodloužená Rudná se stavebními náklady ve výši 2 694 mil. Kč bez DPH,
- silnice I/67 Skřečoň – Bohumín, obchvat se stavebními náklady ve výši 919 mil. Kč bez DPH,
- silnice I/57 Hladké Životice se stavebními náklady ve výši 636 mil. Kč bez DPH.



Území ostravské aglomerace je napojeno na dálnici D47 nadstandardním způsobem prostřednictvím čtyř mimoúrovňových křižovatek, které jsou od sebe vzdáleny v minimálních vzdálenostech daných normou ČSN 73 6101 *Projektování silnic a dálnic*. Takto realizované napojení území ostravské aglomerace prodražuje výstavbu dálnice D47.

Kromě stavby přivaděčů byly do Programu D47 zařazeny i některé další stavby, jejichž věcná souvislost s výstavbou dálnice D47 nebyla v podkladech Programu D47 dostatečně odůvodněna, např.:

- ekodukt na 97. kilometru se stavebními náklady ve výši 273 mil. Kč včetně DPH jako ekologické kompenzační opatření, o jehož realizaci Ministerstvo životního prostředí dosud pravomocně nerozhodlo. Z těchto prostředků byly hrazeny stavební práce, které s ekoduktem nesouvisely, ale které souvisely s Programem D47;
- mimoúrovňová křižovatka silnic I/35 a I/47 se stavebními náklady ve výši 113 mil. Kč včetně DPH, která byla před realizací z rozhodnutí investora vyřazena z Programu D47 a byla zařazena k realizaci a financování do jiného programu, ale rozpočet dálnice D47 nebyl o tyto náklady snížen. Z těchto prostředků byly hrazeny stavební práce, které s křižovatkou nesouvisely;
- přeložka silnice II/464 o délce 1,8 km se stavebními náklady ve výši 85 mil. Kč včetně DPH.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akce byla zaměřena na realizaci vybraných staveb dálnice D47, poskytování a čerpání prostředků na její realizaci a na hospodárnost, účelnost a efektivnost vynakládání finančních prostředků včetně vyhodnocení rizik spojených s dostavbou dálnice D47. Kontrola navázala na obdobně zaměřenou kontrolní akci č. 04/25.

Z následné kontroly realizace a financování dálnice D47 vyplývá, že výstavba dálničního tělesa D47 měla a má problémy, zejména v územní připravenosti a v současné době i v plynulém zajištění financování stavby. V důsledku obou skutečností dochází k prodloužení doby výstavby, vícenákladům a vznikají další rizika pramenící ze snahy ŘSD jako investora dodržet nereálný, ale vládou schválený časový harmonogram stavby dálnice D47. ŘSD proto realizuje stavbu nestandardními postupy. Např.:

- ŘSD vyhlášovalo zadávací řízení na realizaci staveb a zahajovalo výstavbu v době, kdy nemělo potřebná stavební povolení;
- ŘSD rozhodlo o realizaci některých staveb na rozhodující hlavní trase i bez stavebních povolení, a to za cenu obcházení nebo porušování stavebního zákona. ŘSD se tak vystavilo riziku uložení správních sankcí;
- ŘSD ve snaze zabránit dalším komplikacím v procesu stavebních řízení hradilo komunální sféře investice do obecní infrastruktury, která věcně nesouvisela s výstavbou dálnice D47.

Vzniklé vícenáklady a oddálení zprovoznění dálnice D47 způsobily propad efektivnosti celé investice. Tento propad může být dále prohlouben uplatněním sankcí ze strany orgánů státní správy a ze strany zhotovitelů.

Obdobná situace se týká také přivaděčů, které byly do Programu D47 zařazeny z důvodů, které MD nedoložilo. Dle sdělení MD o tom rozhodl Řídící a koordinační výbor pro výstavbu dálnice D47, který byl jmenován vládou. Přestože tyto přivaděče řeší především infrastrukturu statutárního města Ostrava a nejsou vyvolanou investicí, nepodílí se ani Moravskoslezský kraj ani statutární město Ostrava na jejich financování. Navíc byly natolik územně nepřipraveny, že realizace některých z nich je zpožděna nebo nebyla zahájena vůbec.

Výše popsaný stav má hlubší systémové příčiny, které spočívají v rozporu mezi postupy státních orgánů a principy programového financování, které jsou zakotveny v rozpočtových pravidlech. Z obdobných principů vycházejí i možnosti finanční spoluúčasti Evropské unie a Evropské investiční banky. Zásadní nedostatky v této oblasti jsou následující skutečnosti:

- MD nedisponuje uceleným a obecně platným koncepčním materiálem stanovujícím priority pro výběr akcí k financování.
- Akce jsou do HVDI zařazovány především podle kritéria stavební připravenosti, nikoli podle společenské potřeby.
- Přejít z financování výstavby dálnice D47 z MD na SFDI od roku 2006 a zejména pak ztráta účelovosti finančních prostředků poskytnutých MD do rozpočtu SFDI od roku 2007 negativně ovlivnila financování dálnice D47, neboť byla oddělena činnost správce programu od činnosti financujícího orgánu.
- MD jako správce programu nemá v nastaveném systému financování Programu D47 od roku 2007 dostatečné nástroje k zabezpečení finančních prostředků na jeho realizaci v souladu s jeho schválenou dokumentací na jedné straně a s požadavky ŘSD na druhé straně. V důsledku toho dochází k prodlužování doby výstavby a s tím souvisejícímu nárůstu celkových výdajů na výstavbu dálnice D47. Oddělením funkce řídicí a financující byla ztracena možnost komplexního sledování výstavby dálnice jako celku.

V České republice dosud nebyla vytvořena závazná pravidla, která by zaručila optimální alokaci zdrojů státu do rozvoje dopravní infrastruktury, především do její „páteřní sítě“. Zejména ve fázi koncepční přípravy, která má zdůvodnit společenskou potřebu investice jako základní podklad pro politické rozhodnutí, jsou patrné systémové poruchy umožňující i taková rozhodnutí, kterými lze chaoticky měnit priority a financování. Poruchy v koncepční přípravě vyvolávají následně praktické problémy v projektové přípravě a v realizaci.

Obecně se podceňuje průběžné sledování míry dosahování investičních cílů stanovených v dokumentacích programů, které jsou vyjadřovány v parametrech a indikátorech. Týká se to zejména indikátoru efektivnosti, který je vyjádřen očekávanou hodnotou vnitřní míry výnosnosti (EIRR). Stát tak ztrácí nástroj kontroly nad vývojem vztahu mezi náklady a výnosy a musí následně pasivně investovat i do neefektivních akcí.

Zákonná odpovědnost MD za optimální určení investičních prostředků státního rozpočtu vyčleněných na rozvoj dopravní infrastruktury je oslabována existencí různých komisí, ve kterých jsou prosazovány regionální, lokální nebo jiné zájmy na úkor strategických priorit, a stávajícím systémem financování akcí v rámci SFDI.

Podceňování řádné předprojektové a projektové přípravy dálnice D47 vedlo mj. k:

- podstatnému zpoždění napojení regionu Ostravsko na národní a mezinárodní síť se všemi ekonomickými dopady na region (podle původních záměrů z let 1997 až 1998 bylo kalkulováno s dokončením napojení v roce 2006);
- financování Programu D47, který byl od počátku pod hranicí efektivnosti (ve smyslu podmínek českého systému hodnocení silnic), a to i za cenu zvýšení zadlužení České republiky (použití výnosů dluhopisového programu na dostavbu dálnice D47).

S výnosy z dluhopisového programu ve výši 3 321 mil. Kč bylo naloženo v rozporu se zákonem č. 220/2003 Sb., neboť byly použity na jiné akce, než ukládá tento zákon. Na výstavbu dálnice D47 v rozpočtu SFDI chybí finanční prostředky ve výši 2 917 mil. Kč.



09/17

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

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/17. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ MVDr. Rudolf Němeček.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na výstavbu a rekonstrukci zařízení správních částí Ministerstva obrany.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2004 až 2008, v případě věcných souvislostí i období před rokem 2004 a období do ukončení kontroly.

Kontrola byla prováděna v době od června 2009 do ledna 2010.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo obrany (dále také „MO“),
Ústřední vojenská nemocnice Praha (dále jen „ÚVN“),
Vojenská nemocnice Brno (dále jen „VN Brno“),
Vojenská nemocnice Olomouc,
Vojenská lázeňská a rekreační zařízení (dále jen „VLRZ“).

MO podalo proti kontrolnímu protokolu námitky, které byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách, které podalo MO, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém X. zasedání, konaném dne 11. května 2010,

schválilo usnesením č. 4/X/2010

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Peněžní prostředky určené na výstavbu a rekonstrukci zařízení správních částí MO byly kontrolovány v rozsahu dvou programů, a to programu ev. č. 207 740 – *Výstavba a rekonstrukce zařízení správních částí MO* (dále také „Program ev. č. 207 740“) a programu ev. č. 207 840 – *Rekonstrukce objektu integrovaného MO* (dále jen „Program ev. č. 207 840“), financovaných ze státního rozpočtu prostřednictvím kapitoly 307 – *Ministerstvo obrany*. Od 1. ledna 2001 se financování programů reprodukce majetku řídí ustanoveními zákona č. 218/2000 Sb.¹ Od 6. února 2001 do 31. prosince 2006 byla účinná vyhláška č. 40/2001 Sb.², dne 1. ledna 2007 nabyla účinnosti vyhláška č. 560/2006 Sb.³

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

2 Vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

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



Programy ev. č. 207 740 a ev. č. 207 840 vycházely z *Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky, přepracované na změněný zdrojový rámec*, kterou schválila vláda svým usnesením ze dne 12. listopadu 2003 č. 1154⁴. Hlavním cílem koncepce bylo dosáhnout u organizačních jednotek MO, Armády České republiky (dále jen „AČR“) a příspěvkových organizací úrovně srovnatelné se současnou úrovní a možnostmi obdobných složek členských států NATO i Evropské unie, vytvořit podmínky pro poskytování lázeňské, rekreační a zdravotní péče a zajistit podmínky pro výcvik, připravenost a materiální vybavení vojáků a zaměstnanců MO.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Program ev. č. 207 740

Program ev. č. 207 740 věcně obsahoval rekonstrukce, modernizace a dispoziční úpravy stávajících objektů vojenské lázeňské a rekreační péče, vojenských nemocnic a objektů ústředního správního orgánu, které nesplňovaly hygienické a bezpečnostní podmínky předepsané zákony České republiky, standardy ani cíle výstavby sil NATO. Další složku programu tvořily nákupy a modernizace věcných komodit Vojenské policie AČR (dále také „VP“), armádního sportovního centra Dukla a zahraničních pracovišť MO, resp. AČR, ve strukturách NATO.

MO schválilo dokumentaci Programu ev. č. 207 740 dne 29. října 2004 a Ministerstvo financí (dále jen „MF“) ji odsouhlasilo dne 23. března 2005. Plánovaným obdobím pro realizaci Programu ev. č. 207 740 byly roky 2005 až 2008.

Souhrn zdrojů financování programu činil původně 1 917,831 mil. Kč do roku 2008, schválenými změnami dokumentace programu vzrostl na 4 074,910 mil. Kč do roku 2012, z toho výdaje státního rozpočtu byly u Programu ev. č. 207 740 schválenými změnami dokumentace navýšeny z původně plánované částky 1 801,721 mil. Kč na částku 3 571,189 mil. Kč, zejména z důvodu nákupu vojenské techniky a zařízení vojenských nemocnic.

Objem peněžních výdajů státního rozpočtu u kontrolovaných podprogramů, které jsou součástí Programu ev. č. 207 740, činil v kontrolovaném období celkem 2 941,760 mil. Kč, vlastní zdroje účastníků programu činily 470,8 mil. Kč.

Ačkoliv měl být Program ev. č. 207 740 ukončen v roce 2008, byl rozšířen z původních šesti na devět podprogramů a doba jeho realizace prodloužena o čtyři roky a ukončení se tedy předpokládá až v roce 2012.

1.1 Podprogram ev. č. 207 743

Cílem podprogramu byla rekonstrukce a modernizace zařízení poskytujících preventivní rehabilitaci, lázeňskou a rekreační péči. Kontrole bylo podrobena šest akcí, tj. 33,3 % z celkového počtu 18 akcí registrovaných v podprogramu ev. č. 207 743. Kontrolovaný objem peněžních prostředků státního rozpočtu určených na realizaci vybraných akcí podprogramu ev. č. 207 743 činil 179,176 mil. Kč, tj. 77,6 % z celkového objemu registrovaných akcí. Kontrolou vybraných akcí byly zejména zjištěny následující skutečnosti:

⁴ Usnesení vlády ze dne 12. listopadu 2003 č. 1154 o *Koncepci výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky, přepracované na změněný zdrojový rámec*.



a) Akce ev. č. 207 743-1501 Karlovy Vary – rekonstrukce hotelu Bellevue

U této akce došlo k navýšení peněžních prostředků na její realizaci nad rámec původně stanoveného rozpočtu o 3,7 mil. Kč bez DPH na celkovou cenu 85,0 mil. Kč bez DPH. Podíl státního rozpočtu na financování této akce činil 61,2 mil. Kč. Důvodem navýšení peněžních prostředků byl podle žádosti o změnu řídicí dokumentace ze dne 28. března 2006 nedostatečně provedený stavebně-technický průzkum před zpracováním projektové dokumentace. VLRZ předložila MO dokumentaci závěrečného vyhodnocení akce v říjnu 2006. Do doby ukončení kontroly nepředložilo MO, jakožto správce kapitoly, závěrečné vyhodnocení akce.

b) Akce ev. č. 207 743-1503 Mariánské Lázně – rekonstrukce objektů VLL

Cílem této akce byla dostavba a rekonstrukce Vojenské lázeňské léčebny Mariánské Lázně (dále jen „VLL Mariánské Lázně“) čítající sedm objektů, a to za účelem dosažení její modernizace, zvýšení ubytovací i stravovací kapacity a uvedení do souladu s platnými předpisy z hlediska hygieny a bezpečnosti práce.

Realizací akce mělo být dosaženo zvýšení standardu lázeňské péče o vojáky z povolání, což bylo v souladu s plněním úkolů *Sociálního programu resortu obrany* ze dne 9. července 1998, schváleného náčelníkem Generálního štábu (dále jen „NGŠ“) AČR. Investiční projekt měl být původně realizován již v letech 1998 až 2000. V důsledku změny priorit investičních projektů MO byla však realizace projektu přesunuta na období 2003 až 2005.

Projektová dokumentace byla zpracována v roce 2002 a byla financována z vlastních prostředků VLRZ. VLRZ v roce 2003 vyhlásila obchodní veřejnou soutěž na zhotovitele stavby, kterou na základě rozhodnutí MO zrušila z důvodu krácení investičních výdajů kapitoly 307 – *Ministerstvo obrany*.

MO vydalo rozhodnutí o registraci akce 24. června 2005. Dne 25. července 2005 byla zadána nadlimitní veřejná zakázka s předpokládanou cenou 292,9 mil. Kč bez DPH se zahrnutím cenového navýšení cca o 10 %. Vybrán byl uchazeč s nabídkovou cenou 298,0 mil. Kč, s nímž byla 16. prosince 2005 uzavřena smlouva s termínem dokončení 30. dubna 2008.

V průběhu realizace akce byl na zhotovitele vyhlášen konkurs a VLRZ smlouvu vypověděla. Na pokyn MO ne zadala VLRZ zhotovení revize projektové dokumentace pro dokončení stavby (podklad pro veřejnou zakázku na dokončení stavby) původnímu projektantovi a uzavřela s ním dohodu o souhlasu s využitím autorských práv k projektu za úhradu 535 500 Kč včetně DPH. MO nezdůvodnilo, proč nemohla realizace stavby pokračovat podle původní projektové dokumentace a na základě platného stavebního povolení.

Nový projektant byl vybrán na základě zjednodušeného podlimitního řízení na zhotovení tzv. revize projektové dokumentace. Revize projektové dokumentace v ceně 4,748 mil. Kč, vypracovaná novým projektantem, dokládá způsobem zpracování, tzn. použitím 100 % původních výkresů u kontrolovaných stavebních objektů, že zpracování původní projektové dokumentace, pořízené za 9,532 mil. Kč, bylo dostatečně kvalitní. Rozsah doložených změn u kontrolované části areálu VLL Mariánské Lázně byl odhadnut na cca 10 %. Kontrolní rozpočet dle nového projektanta činil 563,8 mil. Kč a v cenové úrovni roku 2008 znamenal oproti původnímu rozpočtu výrazný nárůst celkových nákladů stavby.

MO v srpnu 2009 rozhodlo o trvalé nepotřebnosti nemovitého majetku VLL Mariánské Lázně. V době rozhodování o nepotřebnosti přitom nemělo k dispozici analýzy ani finanční propočty řešící jiné varianty nakládání s tímto majetkem. Bez posouzení variantních řešení rozhodlo MO v říjnu 2009 o prodeji areálu VLL Mariánské Lázně. Realizace akce ev. č. 207 743-1503 byla zastavena a cíle nebylo dosaženo. Na nedokončenou stavbu tak byly vyčerpány peněžní prostředky v celkové výši 116,0 mil. Kč, z čehož podíl vynaložených peněžních prostředků



státního rozpočtu činil 74,0 mil. Kč. MO nepředložilo žádný doklad, jímž by doložilo snahu o jiné řešení dokončení stavby.

V souvislosti s přípravou převodu majetku z VLRZ na MO byl v případě lázeňského domu Aglaja identifikován charakter historického majetku obce ve smyslu ustanovení § 2a zákona č. 172/1991 Sb.⁵ Objekt ze zákona přešel k 1. červenci 2000 do vlastnictví města Mariánské Lázně. Z toho vyplývá, že MO od 1. července 2000 až do druhé poloviny roku 2008 neprovedlo revizi majetkoprávních vztahů s ohledem na možné dopady výše uvedeného zákona (týkajícího se historického majetku obce), a tím dopustilo, aby VLRZ do rekonstrukce uvedeného objektu investovala peněžní prostředky vlastní a zejména peněžní prostředky státního rozpočtu. Výši peněžních prostředků investovaných do objektu Aglaja nelze z předložených dokladů vyčíslit.

Dne 27. října 2009 MO společně s městem Mariánské Lázně vyhlásily v celorepublikovém deníku, na internetových stránkách MO, Městského úřadu Mariánské Lázně a na webových stránkách s realitami „výběrové řízení na zjištění vhodného zájemce o koupi nepotřebného nemovitého majetku státu a města Mariánské Lázně“ na prodej areálu VLL Mariánské Lázně včetně objektu Aglaja s minimální kupní cenou 85 737 800 Kč stanovenou znalcem. První kolo proběhlo neúspěšně a dne 15. prosince 2009 podalo MO společně s městem Mariánské Lázně opakovaný inzerát na prodej areálu VLL Mariánské Lázně se stejnou stanovenou minimální kupní cenou. Do konce stanovené lhůty byly přijaty dvě přihlášky, na stanovený depozitní účet však byla připsána pouze jedna kauce. Po vyhodnocení nabídek doporučila komise dne 22. ledna 2010 odprodat předmět prodeje zájemci, který splnil podmínky výběrového řízení, za navrhovanou kupní cenu 105 mil. Kč. Na základě dohody o součinnosti mezi prodávajícími, tj. MO a městem Mariánské Lázně, bude kupní cena rozdělena mezi prodávající dle dohodnutého podílu.

Tabulka č. 1 – Peněžní prostředky vložené do realizace akce ev. č. 207 743-1503 ke dni 22. ledna 2010 (v Kč)

Celková pořizovací cena (účetní hodnota)	159 545 600
Celková výše peněžních prostředků vložených do rekonstrukce	116 034 807
V tom:	
– čerpané peněžní prostředky státního rozpočtu	73 959 124
– vlastní zdroje VLRZ	42 075 683
Minimální kupní cena uvedená v inzerátu na prodej	85 737 800
Nabídková kupní cena	105 000 000
Nabídková kupní cena – podíl MO (po odečtení podílu města z prodeje Aglaja)	91 759 500
Rozdíl mezi výdaji na rekonstrukci a nabídkovou cenou v neprospěch MO a VLRZ	- 24 275 307

Zdroj: dokumentace MO.

Přestože MO na rekonstrukci VLL Mariánské Lázně vyčerpalo peněžní prostředky státního rozpočtu ve výši 73 959 124 Kč, realizace akce nebyla ve skutečnosti dokončena, a akce tudíž nesplnila svůj účel.

c) Akce ev. č. 207 743-1604, 207 743-1701, 207 743-1803 a 207 743-1804

Tyto akce byly realizovány v termínu stanoveném v rozhodnutí a byly ukončeny závěrečným vyhodnocením akce. Celkové náklady na tyto akce zrealizované u Vojenského rehabilitačního ústavu Slapy nad Vltavou činily 62,796 mil. Kč a peněžní prostředky státního rozpočtu byly použity ve stanoveném objemu.

⁵ Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí.

1.2 Podprogram ev. č. 207 745

Cílem podprogramu ev. č. 207 745 byl nákup a obměna dopravních a spojovacích prostředků pro výstavbu sil Vojenské policie a vybavení pro zahraniční mise. V kontrolovaném období narostl finanční parametr podprogramu z původních 669,861 mil. Kč na 1 267,780 mil. Kč (k 19. červnu 2009). Důvodem enormního nárůstu finančního parametru podprogramu byly zejména nákupy zbraní, vojenské techniky a materiálu potřebných pro zajištění účasti VP v zahraničních misích.

Kontrola bylo podrobeno pět z celkového počtu 115 registrovaných akcí podprogramu, tj. 4,5 %, avšak objem peněžních prostředků státního rozpočtu použitých na realizaci těchto kontrolovaných akcí činil 493,794 mil. Kč, tj. 39 %.

a) Akce ev. č. 207 745-1503 *Speciální vozidlo LAND ROVER VP – nákup*

V uživatelské studii akviziční potřeby schválené MO v březnu 2004 byla deklarována „potřeba nákupu asi osmi vozidel“ uvedeného typu s odhadovanými (plánovanými) náklady 16 mil. Kč. Počet vozidel byl nejprve navýšen na 20 a následně na 45. Finanční parametr akce vzrostl z 16 mil. Kč na 176,255 mil. Kč. Nárůst ceny byl zdůvodněn požadavkem na dodatečnou balistickou ochranu vozidel určených do zahraničních misí. Navýšení peněžních prostředků řešilo MO částečně využitím mimorozpočtových zdrojů resortu obrany (60,720 mil. Kč).

Výběr dodavatele byl realizován výzvou k jednacím řízení bez uveřejnění. V této výzvě bylo v čl. I. *Informace o předmětu veřejné zakázky, Vymezení plnění* mj. uvedeno: „*Plnění zakázky je nákup 20 kusů terénních osobních vojenských vozidel ...*“.

Výzva včetně zadávací dokumentace byla zájemci předána dne 3. května 2005. V zadávací dokumentaci bylo v rozporu s textem čl. 1 výzvy uvedeno: „*Plněním veřejné zakázky je dodávka 45 (čtyřicet pět) kusů vozidel ...*“.

MO nedostatečným vymezením předmětu zakázky nedodrželo zásadu transparentnosti vyžadovanou ustanovením § 25 odst. 1 zákona č. 40/2004 Sb.

Nabídková cena vyzvané společnosti ze dne 14. října 2005 činila 176,255 mil. Kč. Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek, rozhodnutí zadavatele o přidělení veřejné zakázky a oznámení o přidělení veřejné zakázky byly podepsány dne 24. října 2005 a týž den byla podepsána kupní smlouva mezi MO a prodávajícím na pořízení 45 osobních terénních vozidel za celkovou kupní cenu 176,255 mil. Kč včetně DPH.

Rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce vydalo MO až 4. listopadu 2005 a MF toto rozhodnutí potvrdilo dne 14. listopadu 2005, tj. 21 dnů po uzavření kupní smlouvy s dodavatelem.

b) Akce ev. č. 207 745-1603 *Automobil osobní terénní Vojenské policie – nákup 2. etapa*

Investiční záměr MO na pořízení 13 vozidel Land Rover Discovery 3 a sedmi vozidel Toyota LC 100 byl realizován v průběhu let 2006 až 2007.

MO zadalo v případě pořízení sedmi vozidel Toyota LC 100 veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění. Tím, že nebyly splněny zákonné podmínky pro použití tohoto druhu zadávacího řízení uvedené v § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb.⁶ (tj. že veřejná zakázka může být plněna z technických důvodů pouze určitým dodavatelem), porušilo MO ustanovení § 25 odst. 2 písm. d) zákona č. 40/2004 Sb. Kupní smlouva mezi MO a dodavatelem byla uzavřena s cenou 15 182 996 Kč včetně DPH za celou dodávku.

⁶ Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.



c) Akce ev. č. 207 745-1604 Mobilní pozorovací a identifikační systém do tropických oblastí – nákup

Cílem akce byl nákup mobilního pozorovacího a identifikačního systému do tropických oblastí (dále také „SOM-III“) s ohledem na naplnění potřeb Vojenské policie. Moderní konstrukce musí zajistit vysoký stupeň ochrany osob i pracovní a životní podmínky pro dlouhodobý pobyt osádky ve vozidlech.

Investiční záměr byl schválen správcem programu dne 22. září 2005. V pokynech k realizaci a podmínkách čerpání prostředků státního rozpočtu na akci byl uveden jako závazný časový parametr termín dokončení akce listopad 2006 a termín předložení dokumentace závěrečného vyhodnocení akce do 15. ledna 2007. Finanční parametr byl stanoven na max. 46 mil. Kč. Rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce v celkovém finančním objemu 46 mil. Kč schválilo a vydalo MO dne 29. června 2006.

Smlouva mezi MO a dodavatelem byla na základě výběrového řízení uzavřena dne 13. července 2006 s cenou 46 mil. Kč včetně DPH. Ke smlouvě bylo následně uzavřeno pět dodatků, které částečně měnily termín dodávky a předmět smlouvy. Termín pro zpracování a předložení dokumentace závěrečného vyhodnocení akce byl několikrát posouván z ledna až na červen 2007.

Dodatkem smlouvy byl změněn termín realizace dodávky SOM-III ze dne 18. června na 31. červenec 2007. Dodávka byla v plném rozsahu realizována k uvedenému dni.

d) Akce ev. č. 207 745-1617 Mobilní pozorovací a identifikační systém do tropických oblastí – nákup

Cílem akce zrealizované v období let 2005 až 2008 bylo „... vybudování systému ostrahy a monitorování zájmových prostorů příslušníky Vojenské policie. Jedná se o prostředek s možností použití v tropických oblastech (mise Irák, Afghánistán).“

Pro provádění speciálních operací a úkolů specifické složky Vojenské policie byl zadán vývoj a pořízení pozorovacího a monitorovacího systému SOM Mk. IV. Systém byl určen k plnění úkolů ofenzivní povahy, např. k pozorování cílových objektů, pro přenos dat mezi zásahovými týmy, k doprovázení kolon a monitorování pohybu osob a vozidel.

Rozhodnutím zadavatele o přidělení této veřejné zakázky ze dne 10. května 2006 se podle § 4 písm. k) zákona č. 40/2004 Sb. zadavatel rozhodl přidělit uvedenou veřejnou zakázku vyzvanému uchazeči, který nabídl cenu 46 mil. Kč včetně DPH.

Rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce obsahovalo maximální výši peněžních prostředků státního rozpočtu 46 mil. Kč a termín závěrečného vyhodnocení akce do února 2008.

Kupní smlouva mezi MO a prodávajícím byla uzavřena dne 26. června 2006. Cena byla sjednána dohodou smluvních stran ve výši 46 mil. Kč včetně DPH. Dodavatel se ve smlouvě zavázal dodat soupravu s telemetrickými moduly typu SR 200 a SR 100 nejpozději do 28. února 2007.

Od konce roku 2006 do konce října 2007 došlo ke čtyřem změnám rozhodnutí o financování akce. Dodavatel navrhl MO změnu specifikace a nahrazení původních telemetrických modulů SR 200 a SR 100 modulem SR 20, přestože původně navrhované moduly měly dostatečnou maximální rychlost a vytrvalost (letovou výdrž) a byly určeny pro ochranu a monitorování kolon a monitorování větších území na delší vzdálenosti (5–30 km). Pro plnění úkolů v zahraničních misích jsou však technické a výkonové parametry telemetrického modulu SR 20 nedostatečné, a to především z důvodu malé užitečné nosnosti, krátkého doletu (cca 1,5 km) a krátké doby letu (30 minut). Již v říjnu 2007 uživatel (Útvar speciálních operací VP) obeznámil dopisem Hlavní velitelství VP, že modul SR 20 nespĺňuje požadované technické a výkonové parametry

pro plnění úkolů v zahraničních misích. Dodávka tohoto modulu byla přesto na základě dodatku smlouvy ze dne 27. listopadu 2007 uskutečněna.

V závěrečném vyhodnocení akce bylo uvedeno, že všechny závazné ukazatele byly splněny, avšak skutečností je, že dodávka modulu SR 20 byla realizována až 30. dubna 2009, tj. se zpožděním 14 měsíců oproti původní smlouvě, za cenu zvýšenou ze 46 mil. Kč o 65,5 mil. Kč na 111,515 mil. Kč, a přitom nesplňovala původně požadované parametry.

e) Akce ev. č. 207 745-1701 *Lehké obrněné vozidlo pro Vojenskou policii, LOV VP – nákup*

V dokumentu nazvaném *Koncepce ochrany ozbrojených sil ČR a výstavba Vojenské policie* bylo vyzbrojení lehkými obrněnými vozidly považováno za jednu z priorit Vojenské policie.

Kupní smlouva na dodávku čtyř lehkých obrněných vozidel 4x4 LMV Iveco včetně dvou zbraňových stanic a příslušenství v celkové ceně 100 112 794 Kč bez DPH byla uzavřena mezi MO a dodavatelem dne 6. prosince 2007. Nejzazší termín pro dodání vozidel, zbraňové stanice, náhradních dílů, nářadí pro zbraňovou stanici a školení byl stanoven na 31. březen 2008.

Na základě žádosti dodavatele byl dne 30. dubna 2008 (tj. měsíc po smluvně stanoveném termínu dodávky) uzavřen dodatek ke kupní smlouvě, jehož předmětem byly změny termínů dodání zboží (opozdění) o 5 měsíců.

1.3 Podprogram ev. č. 207 747

Cílem podprogramu bylo řešit nevyhovující stav vojenských nemocnic postupnou technickou obnovou, rekonstrukcí a modernizací nejen jednotlivých stavebních a provozních objektů, ale i zdravotnické techniky.

Kontrolou bylo podrobeno 23 z celkového počtu 66 registrovaných akcí, přičemž kontrolovaný objem peněžních prostředků státního rozpočtu vynaložených na realizaci vybraných akcí podprogramu činil 1 289,328 mil. Kč, tj. 78 %.

Cílů kontrolovaných akcí podprogramu ev. č. 207 747 bylo dosaženo a peněžní prostředky státního rozpočtu byly použity v souladu s dokumentací podprogramu i dokumentacemi jednotlivých kontrolovaných akcí. Přesto však například VN Brno v případě realizace akce ev. č. 207 747-1709 porušila ustanovení § 82 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb. tím, že neuzavřela smlouvu s vybraným uchazečem do 15 dnů po lhůtě pro podání námitek, která uplynula dne 26. dubna 2007, ale uzavřela ji až dne 17. května 2007.

Do této kontroly nebyly zahrnuty podprogramy *Provoz zahraničních pracovišť, Rozvoj armádní tělovýchovy, sportu a sportovní reprezentace, Pořízení a obnova majetku ústředního úřadu MO, Rozvoj péče o válečné veterány, Pořízení a obnova majetku SVBF⁷ Praha, PPP⁸ – Ubytovna personálu ÚVN, ubytovna hotelového typu a parkoviště s celkovými výdaji ve výši 327,048 mil. Kč.*

Program ev. č. 207 740 – *Výstavba a rekonstrukce zařízení správních částí MO* obsahuje investiční akce movité i nemovité povahy, od výzbroje a vybavení pro různé složky AČR a VP, nákupy vojenské techniky, vybavení zdravotnických zařízení zdravotnickou technikou, zařízení kancelářů, sportovní vybavení armádního sportovního centra až po výstavbu a rekonstrukce budov. Jak vyplývá z podprogramů, je tento program ve vztahu k deklarovanému zaměření značně nesourodý.

⁷ Správa vojenského bytového fondu.

⁸ Partnerství veřejného a soukromého sektoru (z angl. *Public Private Partnership*).

2. Program ev. č. 207 840

Cílem Programu ev. č. 207 840 bylo zajistit rekonstrukci a modernizaci objektů a dostavbu objektů a budov stávající nemovité infrastruktury a realizovat ochranu utajovaných skutečností a zabezpečení objektů MO prostředky technické ochrany.

MO schválilo dokumentaci Programu ev. č. 207 840 včetně podprogramů ev. č. 207 841 a 207 842 dne 31. května 2005 a MF ji odsouhlasilo dne 8. srpna 2005. Schválené výdaje státního rozpočtu na realizaci programu činily 1 183,000 mil. Kč, z toho na realizaci podprogramu ev. č. 207 842 byla původně určena částka 984,158 mil. Kč, která byla doplňkem č. 1 v roce 2007 navýšena o 99,581 mil. Kč na 1 083,739 mil. Kč.

Doplňkem č. 1 dokumentace Programu ev. č. 207 840, schválený MO dne 25. října 2007, reagoval na rozhodnutí NGŠ nerealizovat projekt rekonstrukce objektů integrovaného MO v původním rozsahu, ale pouze dokončit rekonstrukci poloviny budovy GŠ⁹ a propojit původní a zrekonstruovanou část ve funkční celek. Důvodem byla nutnost řešení zásadních změn a redukcí připravených nebo již realizovaných staveb podprogramu ev. č. 207 842 a změn vyvolaných v podprogramu ev. č. 207 841. V doplňku byla uvedena jiná výše výdajů na podprogramy než v původní dokumentaci Programu ev. č. 207 840 v roce 2005. MF schválilo pouze celkovou výši výdajů za program (souhrn peněžních zdrojů ve výši 1 183 mil. Kč), což umožnilo MO provádět změny (přesuny) ve financování jednotlivých podprogramů a akcí bez vědomí MF.

Doplňkem č. 2, schváleným v únoru 2009, byl prodloužen termín realizace tohoto programu do 30. září 2010.

Program ev. č. 207 840 byl zahájen v roce 2005 s plánovaným termínem ukončení v roce 2009, avšak na základě změn dokumentace programu předpokládají MO a MF jeho ukončení včetně závěrečného vyhodnocení až v roce 2011.

2.1 Podprogram ev. č. 207 841 *Rekonstrukce objektů MO – ICT*

Cílem podprogramu byla rekonstrukce a výstavba elektronických zabezpečovacích zařízení a strukturované kabeláže a vybudování počítačových sítí s předpokládanou účastí státního rozpočtu ve výši 198,842 mil. Kč.

Prostřednictvím doplňků č. 1 a 2 k dokumentaci podprogramu ev. č. 207 841 byly nevyužité peněžní prostředky státního rozpočtu ve výši 99,581 mil. Kč převedeny do podprogramu ev. č. 207 842. Důvodem snížení výše peněžních prostředků na realizaci podprogramu bylo rozhodnutí NGŠ AČR nerealizovat projekt rekonstrukce budovy GŠ v původním rozsahu, ale pouze dokončit rekonstrukci poloviny objektu a propojit jeho původní a zrekonstruovanou část ve funkční technologický celek.

a) Akce ev. č. 207 841-0001 *Rekonstrukce ICT objektů MO, 1. část*

Cílem akce byla rekonstrukce, modernizace a výstavba systémů objektové bezpečnosti spočívající v instalaci technických zabezpečovacích prostředků dle zákona č. 148/1998 Sb.¹⁰ a komunikačních a informačních systémů spočívající v instalaci datových rozvaděčů a rozvodů strukturované kabeláže požadované kategorie. V oblasti realizace objektové bezpečnosti a komunikačních systémů bylo cílem zajistit technické zhodnocení a výstavbu zabezpečených oblastí v souladu s vyhláškou Národního bezpečnostního úřadu č. 339/1999 Sb.¹¹

⁹ Generální štáb.

¹⁰ Zákon č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů.

¹¹ Vyhláška č. 339/1999 Sb., o objektové bezpečnosti.

Akce ev. č. 207 841-0001 byla výrazně redukována na základě aktualizované projektové dokumentace, ve které byly přehodnoceny závazné technicko-ekonomické parametry podprogramu. Původně předpokládaný objem výdajů státního rozpočtu na realizaci akce ve výši 198,842 mil. Kč byl změnami snížen až na 90,949 mil. Kč a peněžní prostředky byly převedeny do podprogramu ev. č. 207 842.

2.2 Podprogram ev. č. 207 842 Rekonstrukce objektů MO – stavební část

Cílem podprogramu byla rekonstrukce, modernizace a dostavba stavební části budov integrovaného MO – rekonstrukce DAP¹² (stavební úpravy, interiér a gastronomická zařízení) a MO-GŠ¹³ včetně výstavby spojovací chodby (tunelu).

V ISPROFIN byla uvedena stavba vedena jako dvě samostatné akce, a to pod evidenčními čísly 207 841-0001 a 207 842-0001; MO vydalo k oběma akcím společně *Pokyny k realizaci a podmínky čerpání peněžních prostředků státního rozpočtu i Pravidla projektového řízení*. Nárůst peněžních prostředků státního rozpočtu byl umožněn redukcí podprogramu ev. č. 207 841.

Rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na realizaci akcí předpokládalo výdaje státního rozpočtu do roku 2010 ve výši 1 183 mil. Kč, skutečné čerpání bylo ke dni 31. prosince 2009 ve výši 1 009,81 mil. Kč.

a) Akce ev. č. 207 842-0001 Praha – rekonstrukce stavební části objektů MO, 1. část

Cílem akce byla rekonstrukce, modernizace a dostavba stavební části budov integrovaného MO – rekonstrukce DAP (stavební úpravy, interiér a gastronomická zařízení) a MO-GŠ, výstavba spojovací chodby, energocentra a rekonstrukce vnitrobloku.

V rámci akce byla provedena rekonstrukce DAP, výstavba spojovací chodby a rekonstrukce vybraných objektů MO-GŠ; akce nebyla v době kontroly NKÚ ukončena. Výdaje státního rozpočtu na realizaci akce činily 908,194 mil. Kč.

b) Akce ev. č. 207 842-0002 Praha – rekonstrukce stavební části objektů MO, 2. část (PD)

Cílem akce bylo vyhotovení projektové dokumentace na rekonstrukci stavební části objektů MO. Na tuto akci byly v roce 2006 vynaloženy peněžní prostředky státního rozpočtu ve výši 41,955 mil. Kč.

c) Akce ev. č. 207 842-0003 Praha – rekonstrukce stavební části objektů MO, aktualizace PD

V rámci akce byla v roce 2008 zpracována aktualizace projektové dokumentace. Na realizaci akce byly v roce 2008 vynaloženy peněžní prostředky státního rozpočtu ve výši 6,659 mil. Kč. MO předložilo žádost a MF schválilo změnu v dokumentaci programu 29. srpna 2008.

d) Akce ev. č. 207 842-0004 Praha – výstavba energocentra GŠ – PD, aktualizace PD

Cílem akce s plánovanými výdaji 15 mil. Kč bylo zpracování projektové dokumentace ke stavebnímu povolení na výstavbu energocentra GŠ. MO nevydalo registrační list akce a další řízení bylo zastaveno.

e) Akce ev. č. 207 842-0005 Praha – rekonstrukce vnitrobloku areálu GŠ – PD

Cílem akce bylo zpracování projektové dokumentace ke stavebnímu povolení na rekonstrukci vnitrobloku GŠ s plánovanými výdaji 15 mil. Kč. MO nevydalo registrační list akce a další řízení bylo zastaveno.

¹² DAP – Dům armády Praha.

¹³ MO-GŠ – budovy Generálního štábu AČR v Praze 6 na Vítězném náměstí a v přilehlých ulicích.



III. Shrnutí

Tato kontrolní akce prověřila poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků na financování Programu ev. č. 207 740 a Programu ev. č. 207 840. Kontrolovaný objem peněžních prostředků státního rozpočtu na realizaci akcí činil celkem 3 951,570 mil. Kč.

Program ev. č. 207 740 – *Výstavba a rekonstrukce správních částí MO* je ve vztahu k deklarovanému zaměření značně nesourodý. Obsahuje podprogramy zaměřené nejen na výstavbu a rekonstrukci, ale i na nákupy vojenské techniky. V průběhu realizace byla dokumentace programu osmkrát měněna, stejně jako záměry a cíle investora. Zejména zvyšování počtů nakupované vojenské techniky a zařízení vojenských nemocnic mělo za následek navýšení účasti státního rozpočtu na realizaci programu z 1,8 mld. Kč na 3,6 mld. Kč. Současně nebyl splněn původní termín ukončení realizace programu a termín ukončení byl prodloužen o čtyři roky.

Rekonstrukce VLL Mariánské Lázně byla nejprve pro nedostatek peněžních prostředků odložena. Po jejím zahájení v roce 2005 došlo v polovině roku 2007 k vyhlášení konkursu na dodavatelskou firmu. VLRZ vypověděla původní smlouvu s dodavatelem a na pokyn MO zadala revizi projektové dokumentace u jiného projektanta. V revidované projektové dokumentaci na dostavbu VLL Mariánské Lázně došlo k navýšení předpokládaných výdajů státního rozpočtu téměř na dvojnásobek původně předpokládané částky. Aniž by MO hledalo variantní řešení pro dokončení akce, rozhodlo o nepotřebnosti objektů a nabídlo je k odprodeji. Nabídková cena přitom nedosáhla ani výše vložených peněžních prostředků státního rozpočtu na již provedené práce. Přestože MO na rekonstrukci VLL Mariánské Lázně vyčerpalo peněžní prostředky státního rozpočtu ve výši 73 959 124 Kč, skutečná realizace akce nebyla dokončena, a akce tudíž nesplnila svůj účel.

MO pořídilo mobilní pozorovací a identifikační systém do tropických oblastí s nižšími parametry za vyšší cenu, než bylo smluvně dohodnuto v původní kupní smlouvě, uzavřené na základě zadávacího řízení podle zákona č. 40/2004 Sb.

Schválení výše výdajů státního rozpočtu souhrnně za celý Program ev. č. 207 840 umožnilo Ministerstvu obrany provádět změny a přesuny ve financování jednotlivých podprogramů a akcí bez vědomí MF. Objem peněžních prostředků Programu ev. č. 207 840 zůstal zachován i přesto, že došlo k výrazné redukci rozsahu podprogramu ev. č. 207 841 a rušení některých akcí podprogramu ev. č. 207 842. Původně stanovený termín ukončení realizace Programu ev. č. 207 840 byl změnami dokumentace programu prodloužen o dva roky.

V rámci Programu ev. č. 207 840 nebyly do doby ukončení kontroly NKÚ všechny akce jednotlivých podprogramů (v rozporu s původním plánem a na základě jeho průběžných změn) ukončeny. Podle schválené dokumentace Programu ev. č. 207 840 navíc nebylo možné posoudit splnění stanovených cílů jednotlivých podprogramů.



09/18

Peněžní prostředky určené na odstraňování starých ekologických zátěží

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/18. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit systém poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na odstraňování starých ekologických zátěží.

Kontrolováno bylo období let 2006 až 2009, v případě věcných souvislostí též období předcházející a následné.

Kontrola byla prováděna od června 2009 do března 2010.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“); Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“); Spolek pro chemickou a hutní výrobu, akciová společnost, Ústí nad Labem, Revoluční 1930/86; Jihočeské dřevařské závody, a.s.; PARAMO, a.s., Pardubice, Přerovská čp. 560; Aircraft Industries, a.s., Kunovice, Na Záhonech 1177; OKD, OKK, a.s., Ostrava-Přívoz, Koksárni ulice 1112 (ke dni 1. prosince 2009 došlo ke změně obchodní firmy na OKK Koksovny, a.s.).

Námítky proti kontrolním protokolům, které podaly MF a MŽP, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutím o námítkách nebyla podána.

Kolegium NKÚ na svém XII. zasedání, konaném dne 7. června 2010,

schválilo usnesením č. 3/XII/2010

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

V rámci privatizace majetku státu přešly s vlastnickým právem na privatizované subjekty a případně později na jejich právní nástupce (dále jen „Nabyvatelé“) práva a povinnosti, včetně závazků spojených s privatizovaným majetkem. Česká republika převzala odpovědnost za odstranění starých ekologických zátěží (dále také „SEZ“) vzniklých před privatizací.

Od roku 1991 uzavíral Fond národního majetku České republiky (dále také „Fond“) se souhlasem vlády s Nabyvateli tzv. ekologické smlouvy (dále také „ES“), ve kterých se Fond zavázal k úhradě účelně vynaložených nákladů na odstranění SEZ. V ES byla finanční záruka České republiky (dále jen „garance“) uvedena ve vztahu k výši kupní ceny privatizovaného majetku, eventuálně byla stanovena do výše základního jmění společnosti.

Zadavateli realizace sanačního zásahu vedoucího k odstranění SEZ byli Nabyvatelé, kteří dle ustanovení ES odpovídali za účelnost vynaložených finančních prostředků. Zhotovitelé byli



vybrání postupem určeným Fondem a MŽP a za jejich účasti. Fond hradil Nabyvatelům částky fakturované zhotovitelem. Zdrojem těchto úhrad byly příjmy z privatizace.

V souvislosti s novelou zákona o zadávání veřejných zakázek¹ se od června 2000 zadavatelem veřejných zakázek (dále také „VZ“) stal Fond, který proto s Nabyvateli uzavíral dodatky k jednotlivým ES, na jejichž základě přešel proces výběru zhotovitele a dohled nad jejich činností na Fond. Dne 31. prosince 2005 byl Fond zrušen a finanční prostředky Fondu i agenda SEZ přešly na MF².

Proces odstraňování SEZ není upraven žádným obecně závazným právním předpisem. Vzájemná spolupráce zúčastněných subjektů a vymezení jejich činnosti se řídí zásadami schválenými usnesením vlády³, směrnicí⁴, interními předpisy a metodickými pokyny, které byly v průběhu procesu aktualizovány.

MF je zadavatelem VZ v procesu odstraňování SEZ, který probíhá v několika fázích:

- **Analýza rizik** (dále také „AR“) na základě průzkumu kvalifikuje ekologická rizika, navrhuje cílové parametry a kvantifikuje nezbytná sanační opatření. Podle metodického pokynu MŽP z roku 2005 má obsahovat též odhad finančních nákladů.
- **Rozhodnutí o odstranění SEZ** (dále jen „Rozhodnutí“), vydané orgánem státní správy, kterým je zpravidla Česká inspekce životního prostředí (dále také „ČIŽP“), stanoví cílové parametry, kterých má být sanačním zásahem dosaženo. O jeho vydání žádá Nabyvatel na základě AR.
- **Projektová dokumentace sanačního zásahu** (dále jen „PD“) obsahuje rozpočet, který je nezbytným dokumentem zadavatele pro posouzení a vyhodnocení cenových nabídek uchazečů o provedení sanačního zásahu.
- **Sanační zásah** je prováděn dle PD s cílem dosáhnout parametrů stanovených v Rozhodnutí.
- **Postsanační monitoring** zajišťuje kontrolu dosažení limitních ukazatelů předepsaných v Rozhodnutí a je zakončen závěrečnou zprávou.

MF zajišťuje průběžnou kontrolu prostřednictvím supervize, která prověřuje, zda jsou finanční prostředky vynakládány účelně a v souladu s ES, PD, Rozhodnutím a stanovisky MŽP, MF a ČIŽP; supervizor dává souhlas s proplacením faktur.

MŽP je odborným garantem v procesu realizace sanačního zásahu. K dokumentům, které jsou zpracovány v jednotlivých etapách procesu odstraňování SEZ, vydává závazná stanoviska. Vede evidenci ekologických zátěží, která je předpokladem pro systematické odstraňování SEZ, a v průběhu celého procesu provádí kontrolu.

Kontrolní akce navázala na kontrolní akci NKÚ č. 05/11 – *Finanční prostředky poskytované z Fondu národního majetku České republiky k odstranění starých ekologických zátěží*⁵ (dále také „KA 05/11“), při které bylo zejména zjištěno, že:

- zbývající závazek státu představuje vysokou finanční zátěž, přičemž konstrukce odhadu výdajů nebyla MF ani Fondem odpovídajícím způsobem doložena;
- MŽP nevypracovalo definitivní metodiku pro stanovování priorit ekologických zátěží ani celostátní seznam priorit, navíc systém evidence ekologických zátěží, za jehož vytvoření MŽP zodpovídá, nebyl plně funkční;

1 Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákona č. 28/2000 Sb.

2 Na základě zákona č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku).

3 Usnesení vlády ČR ze dne 10. ledna 2001 č. 51 o *Zásadách vypořádání ekologických závazků vzniklých před privatizací*.

4 Směrnice Fondu národního majetku ČR a MŽP pro přípravu a realizaci zakázek řešících ekologické závazky při privatizaci č. 3/2004.

5 Kontrolní závěr byl zveřejněn v části 1/2006 *Věstníku NKÚ*.

- u Nabyvatelů došlo k rozšiřování projektů, a tím i k navyšování potřeby finančních prostředků na mnohonásobek ceny uvedené v nabídce zhotovitele.

V roce 2006 vzala vláda svým usnesením⁶ na vědomí kontrolní závěr NKÚ z KA 05/11 a 1) uložila místopředsedovi vlády a ministru financí zpracovat podložený odhad možných úspor čerpání finančních prostředků oproti garancím státu vyplývajících z uzavřených ES a předpokládaný harmonogram vynakládání těchto finančních prostředků, 2) ministru životního prostředí zpracovat a vládě předložit metodiku výběru stanovení priorit sanace ekologických zátěží.

Kontrolní akce NKÚ č. 09/18 (dále také „KA 09/18“) se zaměřila na řídicí, koordinační a výkonnou činnost MF a MŽP při zabezpečování odstraňování SEZ, prověřila také plnění opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných v rámci KA 05/11. Kontrole byl podroben rovněž proces přípravy nadlimitní VZ *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací*, kterou MF zadalo v prosinci 2008 ve smyslu ustanovení § 156 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. U Nabyvatelů byla kontrola zaměřena na plnění podmínek ES a Rozhodnutí a na účelné vynakládání finančních prostředků.

Pozn.: 1) Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

2) Seznam použitých zkratk je uveden v příloze tohoto kontrolního závěru.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Činnost subjektů zajišťujících odstranění starých ekologických zátěží

1.1 Ministerstvo financí

1.1.1 Přetrvávající nedostatky

- MF i nadále vychází při odhadu čerpání prostředků pouze z garancí uvedených v ES (které mohou být se souhlasem vlády navýšeny) nikoliv z nákladů nezbytných na odstranění SEZ.

V době uzavírání ES nebyl znám rozsah SEZ, a nebyly proto vyčísleny předpokládané náklady na jejich odstranění. Přestože se jedná o smluvní vztahy s finančním plněním v řádech až miliard Kč, MF ani do doby ukončení KA 09/18 nezpracovalo odborný odhad nákladů na odstranění SEZ a nadále vychází z celkové výše garancí.

Počet ES a garancí od počátku sanace SEZ a aktuální stav ke dni 31. prosince 2009 jsou uvedeny v tabulce č. 1.

⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 182 ke kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 05/11 *Finanční prostředky poskytované z Fondu národního majetku České republiky k odstranění starých ekologických zátěží*.

**Tabulka č. 1 – Přehled o stavu ES a výši garancí ke dni 31. 12. 2009**

Celkové garance vyplývající z ES na odstraňování SEZ vzniklých před privatizací		Garance celkem	175 067 mil. Kč*
		Počet ES	321**
Z toho:	– smluvní strany, s nimiž byla ukončena ES	Výše garancí	13 764 mil. Kč
		Počet ES	124
	– stav garancí k 31. 12. 2009	Výše garancí	161 303 mil. Kč
		Počet ES	197

* Některé garance schválené od března 2004 mohou být v souladu s příslušnými usneseními vlády překročeny o částku ve výši DPH.

** Na počátku procesu odstraňování SEZ bylo uzavřeno 282 ES. V průběhu realizace došlo vlivem prodejů nebo vkladů částí podniku k rozdělení některých ES.

Zdroj: materiál vlády č. j. 301/10 – *Pravidelná pololetní informace pro členy vlády České republiky o stavu smluvního zabezpečení a čerpání finančních prostředků z privatizačních výnosů Ministerstva financí (prostředků bývalého Fondu národního majetku ČR) k řešení ekologických závazků při privatizaci za období od 1. července 2009 do 31. prosince 2009 a celkově od počátku privatizace.*

Ukončením 124 ES byla celková garance závazků snížena o 13 764 mil. Kč, tj. pouze o 7,9 %. Na realizaci opatření týkajících se těchto smluv bylo vyčerpáno 3 592 mil. Kč, což představuje oproti garancím částku nižší o 10 172 mil. Kč.

Vláda ve svém usnesení ze dne 10. ledna 2001 č. 51 požadovala upravit dodatkem k ES výši garance tak, „*aby odpovídala předpokládaným nákladům na celý sanační zásah*“. Garance však byly sníženy pouze u tří Nabyvatelů, a to celkem o 208,73 mil. Kč. Ostatní Nabyvatelé na uzavření dodatku a snížení garance nepřistoupili. Od roku 1991 do 31. prosince 2009 byly naopak na základě 11 usnesení vlády navýšeny garance u 17 Nabyvatelů o celkovou částku 13 214,66 mil. Kč.

U Nabyvatele OKD, OKK, a.s., byly v letech 1997 a 1998 zpracovány AR pro 52 lokalit, které však prokázaly potřebu sanačního zásahu pouze u osmi lokalit. Sanace jedné lokality byla již ukončena a jedna lokalita byla převedena do jiného programu. Odhad nákladů na sanaci zbylých šesti lokalit činil v době zpracování AR celkem 2 575 mil. Kč. Nečerpaná garance je však nadále vedena ve výši cca 25 300 mil. Kč, neboť Nabyvatel nepřistoupil na její snížení.

– **Závazek státu představuje vysokou finanční zátěž. Zdroje pro uhrazení mají být příjmy z privatizace, které však ke dni 31. 12. 2009 nebyly dostatečné.**

MF předložilo na základě usnesení vlády ke kontrolnímu závěru NKÚ z KA 05/11 dokument⁷, ve kterém uvedlo, že ke dni 31. března 2006 eviduje na základě platných ES garance v celkové výši 157 572 mil. Kč. Dle kvalifikovaného odhadu předpokládá úspory ve výši 41 180,30 mil. Kč. Na účely odstranění SEZ proto bude nutno vynaložit cca 90 717 mil. Kč (tj. rozdíl mezi aktuálními garancemi ve výši 157 572 mil. Kč a odhadovanými úsporami ve výši 41 180,30 mil. Kč snížený o vynaložené finanční prostředky k 31. březnu 2006 ve výši 25 674,70 mil. Kč).

V dalším dokumentu⁸, který vláda vzala na vědomí svým usnesením⁹, MF uvedlo, že po navýšení garance o 1 597 mil. Kč na částku 159 169 mil. Kč a po odečtení již vynaložených nákladů ve výši 29 440 mil. Kč bude (dle údajů ke dni 30. června 2006) nutno zajistit finanční prostředky z privatizačních zdrojů ve výši maximálně 129 729 mil. Kč.

MF upozornilo, že není systémově zajištěno, aby průběžně získávané zdroje z privatizace byly v daném čase k dispozici pro financování ekologických závazků; od roku 2000 do konce I. pololetí 2006 byla naopak většina privatizačních příjmů vynaložena na jiné účely než na vypořádání SEZ.

7 Materiál vlády ČR č. j. 863/06 – *Odhad čerpání finančních prostředků na účely starých ekologických zátěží související s privatizací a předpokládaný harmonogram jejich vynakládání.*

8 Materiál vlády ČR č. j. 1846/06 – *Zajištění vypořádání ekologických závazků vzniklých před privatizací.*

9 Usnesení vlády ČR ze dne 12. prosince 2006 č. 1426 k *zajištění vypořádání ekologických závazků vzniklých před privatizací.*

MF konstatovalo, že ke dni 30. června 2006 byl stav privatizačních zdrojů MF celkem 46 597 mil. Kč; tyto zdroje by však k úhradě závazků na odstranění SEZ nepostačovaly.

Kontrolou bylo zjištěno, že **ke dni 31. prosince 2009 činil zůstatek finančních prostředků z privatizace celkem 19 287,70 mil. Kč, z toho disponibilních bylo 14 910,60 mil. Kč.**

– Ochranné sanační čerpání

Rozhodnutím ČIŽP bylo v 25 lokalitách nařízeno tzv. ochranné sanační čerpání, které neřeší definitivně odstranění ekologické zátěže, pouze udržuje nebo mírně zlepšuje stav, před kterým začalo toto čerpání probíhat. Ochranné sanační čerpání musí dle Rozhodnutí trvat až do doby zahájení sanačních prací. Například bylo zjištěno, že u jedné lokality trvá již 12 let a termín sanačních prací není dosud stanoven. Ke dni 31. října 2009 MF uhradilo za ochranné sanační čerpání celkem 423,38 mil. Kč.

1.1.2 Další zjištěné nedostatky

– Časové prodlevy v procesu odstraňování SEZ

Podle harmonogramu předpokládaných výdajů, který MF zpracovalo na základě požadavku vyplývajícího z usnesení vlády ke kontrolnímu závěru NKÚ z KA 05/11, měly být od 1. ledna 2006 do 31. prosince 2009 provedeny sanační práce s předpokládanými náklady ve výši 41,2 mld. Kč. Z tabulky č. 2 je zřejmé, že tento předpoklad nebyl naplněn.

Tabulka č. 2 – Náklady na odstranění SEZ proplacené z privatizačních příjmů

Období		Proplaceno (v mil. Kč)
Od roku 1991 do 31. 12. 2009		45 676,17
Z toho:	– od roku 1991 do 31. 12. 2005	27 368,47
	– od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2009	18 307,70

Zdroj: informace MF.

Pozastavení zadávání VZ ministrem financí v období let 2004 až 2006 zpomalilo proces odstraňování SEZ. V roce 2009 MF opět pozastavilo zadávací řízení (dále také „ZŘ“). Důvodem byla příprava dokumentů do databáze VZ *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací*. V tabulce č. 3 je uveden objem VZ, které zadalo MF v kontrolovaném období let 2006 až 2009.

Tabulka č. 3 – Zadané VZ na odstranění SEZ za období let 2006 až 2009

Rok	Počet zadaných veřejných zakázek	Finanční objem zadaných veřejných zakázek (v mil. Kč)
2006	171	793,15
2007	218	842,80
2008	178	1 521,30
2009	103	1 599,40
Celkem	670	4 756,65

Zdroj: informace MF.

Podle odhadu MF ke dni 31. prosince 2009 bude nutno provést ještě celkem 1 011 ZŘ, z toho 459 zadání VZ a 552 zadání zakázek malého rozsahu.



U některých lokalit trvá proces odstraňování SEZ i více než 10 let. K větším časovým prodlevám dochází mezi zpracováním AR a PD (časový úsek v některých případech delší než pět let) a dále mezi podpisem ES a zpracováním AR (časový úsek v některých případech delší než sedm let). K velkým časovým prodlevám dochází rovněž mezi vydáním Rozhodnutí a podpisem smlouvy na provedení sanačních prací; v některých případech je tato lhůta delší než 10 let. Např.:

- Pomalý postup a nedostatečná koordinace fází procesu byly zjištěny v případě Nabyvatele Aircraft Industries, a.s. V roce 2003 byla provedena AR s předpokládanými náklady ve výši 1 081,66 mil. Kč bez daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“). Tuto AR ani její doplněk však neodsouhlasily MŽP, ČIŽP i další subjekty včetně Nabyvatele. ČIŽP vydala Rozhodnutí teprve v roce 2008. Předtím byl v roce 2006 vyhlášen krajně naléhavý havarijný stav v této lokalitě a zakázky v rámci procesu odstraňování SEZ byly zadávány v jednacím řízení bez uveřejnění.
- U Nabyvatele Jihočeské dřevařské závody, a.s., nebyly dodrženy termíny uložené v Rozhodnutí z roku 1998. Důvodem byla žádost o navýšení garance a její následné schvalování vládou. Splněny byly až termíny stanovené v Rozhodnutí vydaném v roce 2007.

Kontrolou byly zjištěny časové prodlevy například i z důvodu prohlášení konkurzu na Nabyvatele či v důsledku změn smluvních stran ES.

- **MF ani do doby ukončení KA 09/18 nemělo podklady nezbytné pro posouzení výše finančních prostředků potřebných k odstranění SEZ.**

Přestože MF zajistilo ve smyslu požadavku usnesení vlády¹⁰ zpracování AR u všech lokalit za účelem co nejpřesnějšího odhadu finančních prostředků potřebných k odstranění SEZ, kontrolou bylo zjištěno, že předpokládaná cena sanačního zásahu není ve všech AR uvedena. Soubor zpracovaných AR proto není kvalifikovaným podkladem pro stanovení ceny likvidace SEZ.

1.2 Ministerstvo životního prostředí

MŽP zpracovalo podle požadavku vyplývajícího z usnesení vlády ke kontrolnímu závěru NKÚ z KA 05/11 metodiku výběru stanovení priorit sanace ekologických zátěží. Následně byla tato metodika vydána jako metodický pokyn MŽP. **Některé nedostatky zjištěné v KA 05/11 však přetrvávají:**

- Přestože MŽP významně zdokonalilo evidenci ekologických zátěží, do doby ukončení KA 09/18 nebyla ještě úplná. Na pokračování vývoje systému a na odstranění jeho nedostatků hodlá MŽP vynaložit další peněžní prostředky státu, příp. čerpat i z fondů EU.
- MŽP zpracovalo v kontrolovaném období seznamy priorit, přičemž primární výběr priorit vycházel z informací krajů. Některé kraje však nezařadily do seznamu priorit lokality nebo podniky s ES, neboť zpracovatelé podkladů v těchto krajích považovali sanaci lokalit za finančně zajištěnou; proto se jimi bez ohledu na jejich závažnost nezabývali. Z těchto důvodů nebyly seznamy priorit použitelné pro stanovení pořadí odstraňování SEZ.

1.3 Nabyvatelé

V rámci KA 05/11 bylo zjištěno, že Nabyvatelé v některých případech nedodrželi ustanovení ES. Docházelo i k úhradě nákladů podstatně převyšujících rámec smluvních vztahů.

V rámci KA 09/18 byl kontrole podroben průběh odstraňování SEZ u pěti Nabyvatelů, kontrolovaný objem finančních prostředků činil celkem 7 259,46 mil. Kč. Kontrolou již nebyly zjištěny nedostatky týkající se výrazného rozšiřování projektů a navyšování finančních

¹⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 9. června 2008 č. 687 o schválení koncesního projektu veřejné zakázky „Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací“.

prostředků na mnohonásobek ceny uvedené v nabídce zhotovitele. Nebylo zjištěno ani propáčení nákladů v rozporu s ES.

2. Nadlimitní veřejná zakázka *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací*

2.1 Návrhy strategie

MF zpracovalo ve třech variantách návrh strategie pro urychlení řešení ekologických zátěží vzniklých před privatizací, a tyto varianty předložilo vládě k posouzení. Jednalo se o:

- **variantu A – organizační opatření**, která předpokládají zachování současného stavu a posílení stávajícího počtu pracovníků MF;
- **variantu B – renegociace privatizačních smluv**, která předpokládá, že na základě nových smluv mezi MF a Nabyvatelem by ČR uhradila Nabyvatelům jednorázově finanční kompenzaci za odstranění SEZ;
- **variantu C – komplexní výběrové řízení**, které předpokládá zadání zakázky jednomu ekonomickému partnerovi s dostatečnou bankovní zárukou pro celé období realizace.

MF vyhodnotilo jako nejvýhodnější postup pro odstraňování SEZ variantu C, kterou doporučilo vládě ke schválení.

V listopadu 2007 vláda svým usnesením¹¹ vzala na vědomí návrh strategie řešení SEZ zpracovaný MF a uložila ministru financí předložit vládě do 31. března 2008 podrobný návrh dalšího postupu k urychlení řešení ekologických zátěží vzniklých před privatizací.

Externí poradenská firma (dále jen „Externí poradce“) zpracovala na základě smlouvy uzavřené s MF dokumenty, které byly předloženy vládě k rozhodnutí o dalším postupu při odstraňování SEZ. Jednalo se o:

- **Ekonomickou a právní analýzu možných variant řešení odstraňování ekologických zátěží vzniklých před privatizací a návrh optimálního řešení** – Externí poradce hodnotil tři varianty navržené MF dle finančního a časového kritéria, dle administrativní náročnosti a z hlediska právních dopadů. Shodně se závěrem MF vyhodnotil jako optimální řešení variantu C, která předpokládá zadání VZ jednomu dodavateli vybranému na základě ZŘ (dále jen „Partner“).
- **Projekt veřejné zakázky (koncesní projekt) *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací*** (dále jen „Koncesní projekt“) – Externí poradce konstatoval, že realizace varianty C formou VZ by vyžadovala, aby předmětem plnění bylo odstranění těch SEZ, které by byly k okamžiku zadání známy a dostatečně popsány tak, aby uchazeči měli dostatečnou a rovnocennou možnost předmět plnění posoudit a zpracovat nabídkovou cenu. Externí poradce uvedl, že varianta C splňuje podmínky VZ uvedené v ustanovení § 156 zákona č. 137/2006 Sb. a v ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon). Předmětem plnění tedy bude odstranění SEZ bez ohledu na skutečnost, zda již bude v době zahájení ZŘ kompletně znám celkový rozsah SEZ, či nikoliv, a na Partnera budou přenesena podstatná rizika spojená s jejich odstraňováním, která při stávajícím postupu nese MF. Cena navržená uchazečem zohlední případná rizika spojená s odstraněním SEZ.

Pro ekonomické posouzení výhodnosti jednotlivých variant řešení zpracoval Externí poradce modelový výpočet, pro který použil nečerpanou garanci k datu 1. února 2008 ve výši

11 Usnesení vlády ČR ze dne 28. listopadu 2007 č. 1339 k návrhu strategie řešení starých ekologických zátěží vzniklých před privatizací.



cca 128 400 mil. Kč. Modelový výpočet předpokládal zahájení procesu dle varianty C v roce 2008 a ukončení v roce 2015; postup dle varianty A předpokládal ukončení v roce 2019. Externí poradce vyhodnotil jako nejvýhodnější variantu C s tzv. fixací cen (s předpokládanou fixovanou inflací ve výši 4 %) a cenou 133 279 mil. Kč. Model porovnává pouze absolutní hodnotu v konkrétním časovém období.

Podkladem pro ekonomické posouzení výhodnosti variant však nebyl odborný odhad nákladů na odstranění SEZ a nebyla ani kvantifikována hodnota rizik jednotlivých variant, ovlivňujících jejich výhodnost.

Součástí Koncesního projektu je právní posouzení návrhu smlouvy o komplexním zajištění odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací (dále jen „Smlouva“) Ústavem státu a práva Akademie věd ČR, který ve svém závěrečném shrnutí konstatuje, že:

„1. *Návrh smlouvy odpovídá obvyklému nastavení práv a povinností smluvních stran při realizaci PPP projektů obdobného typu a rozsahu.*

2. *Návrh smlouvy v rámci smluvního vztahu obou smluvních stran umožní realizaci vládou schváleného Koncesního projektu, jehož záměry a obsah respektuje a zároveň blíže konkretizuje.*

3. *Případné uzavření smluvního vztahu mezi Ministerstvem financí ČR na straně jedné a vybraným partnerem na straně druhé v podobě odpovídající předloženému Návrhu smlouvy povede k založení platného smluvního vztahu, a to v souladu s platnými právními předpisy.*

4. *Návrh smlouvy směřuje k vyváženému rozdělení rizik souvisejících s Koncesním projektem mezi obě strany a obsahuje tomu odpovídající pojetí obsahu práv a povinností obou smluvních stran, včetně potřebné adekvátní smluvní úpravy jejich vzájemné součinnosti.“*

V červnu 2008 vláda vzala svým usnesením¹² na vědomí ekonomickou a právní analýzu variant řešení odstraňování ekologických zátěží vzniklých před privatizací, souhlasila s realizací varianty C, schválila Koncesní projekt s podmínkami a stanovila další postup. V listopadu 2008 vláda svým usnesením¹³ schválila Koncesní projekt doplněný o upřesnění role MŽP, resp. ČiŽP, a uložila ministru financí zahájit ZŘ.

2.2 Zadání veřejné zakázky *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací*

Dne 15. prosince 2008 uveřejnilo MF jakožto zadavatel oznámení o VZ *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací* zadávané v užším řízení v informačním systému o VZ. Dne 16. prosince 2008 bylo oznámení uveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Veřejná zakázka byla zadána dle ustanovení § 156 zákona č. 137/2006 Sb., a to na základě vládou schváleného Koncesního projektu.

V době zadání veřejné zakázky *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací* nebyl k dispozici kvalifikovaný odhad nákladů nezbytných k odstranění SEZ, který by byl relevantním podkladem pro stanovení předpokládané hodnoty VZ a pro následné posouzení cenových nabídek uchazečů.

¹² Usnesení vlády ČR ze dne 9. června 2008 č. 687 o schválení koncesního projektu veřejné zakázky „Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací“.

¹³ Usnesení vlády ČR ze dne 24. listopadu 2008 č. 1480 o změně usnesení vlády ČR ze dne 9. června 2008 č. 687, o schválení koncesního projektu veřejné zakázky „Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací“.

Kontrolou byly zjištěny tyto skutečnosti:

- MF nezpracovalo odborný odhad nákladů na odstranění SEZ; finanční závazky státu uvádí ve výši vztahené k aktuální garanci.
- MŽP zpracovalo v roce 2009 analýzu nákladů na odstranění SEZ, v níž jsou uvedeny odhadované náklady v rozmezí od 27 do 33 mld. Kč bez DPH. Odhad vychází z aktuálních cen; nezapočítává však inflaci, nezahrnuje náklady na přípravnou fázi, na postsanační monitoring a nevyčísľuje rizika Partnera. Odhad neuvažuje ani s možnými úsporami oproti rozpočtu v PD, které běžně vznikají při vyhlašovaných výběrových řízeních. Ani tato analýza tedy není dostačujícím podkladem pro stanovení reálné ceny za odstranění SEZ.
- Odborné stanovisko k maximální hranici celkové nabídkové ceny, které bude k dispozici nejpozději před otevřením obálek s cenovými nabídkami uchazečů, bude zpracováno pouze Externím poradcem. Pro každou kategorii určenou dle obtížnosti prováděného sanačního zásahu budou na základě informací z již sanovaných lokalit stanoveny průměrné náklady sanace. S ohledem na dosud ukončené sanační práce (ve výši cca 3,6 mld. Kč) však není ve všech kategoriích k dispozici vypovídající vzorek.

Zadávací dokumentace byla poskytnuta třem uchazečům, kteří z celkového počtu šesti zájemců prokázali splnění kvalifikačních podmínek v požadovaném rozsahu.

Předmět plnění VZ je charakterizován v AR, které jsou s ostatní dosud zpracovanou dokumentací k jednotlivým ES obsaženy v elektronické databázi MF. Zájemci uzavřeli s MF dohodu o zachování mlčenlivosti ve vztahu k údajům obsaženým v této databázi. NKÚ do databáze při kontrole nevstupoval. Předmětem plnění nejsou závazky vyplývající z již uzavřených smluv.

Tabulka č. 4 – Předpokládaná hodnota veřejné zakázky

Části ceny		Cena (v Kč bez DPH)
Cena celkem		101 163 454 000
Z toho:	- bez opčního práva	90 556 129 000
	- cena opčního práva*	10 607 325 000

* Opční právo bude uplatněno u ES bez dodatku, ke kterým bude do tří let od uzavření Smlouvy příslušný dodatek uzavřen.

Zdroj: MF – zadávací dokumentace veřejné zakázky *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací.*

Základním hodnotícím kritériem je nejnižší nabídková cena za celý předmět plnění. Nabídková cena je cena nejvýše přípustná, její překročení či snížení je možné pouze při změně daňových předpisů, změnou sazby DPH. Při hodnocení nabídkové ceny je rozhodující její výše bez DPH.

S Partnerem bude uzavřena Smlouva na dobu určitou, a to na dobu 30 let ode dne nabytí její účinnosti. Roční limit plateb MF bude 7 mld. Kč bez DPH. Úhrada zbylé části celkové ceny převyšující roční limit bude přesunuta do dalšího kalendářního roku, resp. do dalších let, a bude měněna inflačním navýšením nebo deflačním snížením. MF je oprávněno rozhodnout o navýšení ročního limitu.

ZŘ nebylo do doby ukončení kontroly NKÚ dokončeno. Lhůtu pro podání nabídek stanovenou na 13. srpen 2009 MF opakovaně prodlužovalo. Důvodem byla odvolání tří zájemců, kteří dle rozhodnutí MF nesplnili kvalifikační podmínky ZŘ a kteří se proti tomuto rozhodnutí odvolali k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“). Dne 9. října 2009 ÚOHS zrušil rozhodnutí MF o vyloučení jednoho zájemce ze ZŘ, a proto ministr financí opět pověřil komisi, aby u tohoto zájemce znovu posoudila splnění kvalifikace. Zbylí dva vyloučení zájemci, jejichž



vyloučení bylo potvrzeno prvostupňovým rozhodnutím ÚOHS, podali proti tomuto rozhodnutí rozklad. Dle informace MF budou obálky s nabídkami otevřeny ve II. pololetí roku 2010.

V listopadu 2009 požádala Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR svým usnesením¹⁴ vládu, „aby revokovala svá usnesení č. 687 a č. 1480 z roku 2008 a v souladu s právními předpisy zastavila přípravu realizace projektu veřejné zakázky k odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací“. MF v informaci pro jednání vlády¹⁵ mj. uvedlo, že podle dvou nezávislých právních stanovisek:

- zrušení ZŘ bez naplnění některého zákonného důvodu by bylo porušením zákona o veřejných zakázkách ze strany MF, a tedy důvodem pro zahájení správního řízení ze strany ÚOHS,
- nejsou zákonné důvody, na jejichž základě by MF bylo povinno či oprávněno předmětné ZŘ zrušit (samotné usnesení Poslanecké sněmovny není zákonným důvodem pro zrušení řízení),
- nelze revokovat předmětná usnesení vlády z roku 2008 ve smyslu požadavku Poslanecké sněmovny, neboť právní předpisy neumožňují zrušení předmětného ZŘ.

Závěrem MF konstatuje, že „proces zadávacího řízení a jeho případné zrušení je zcela v kompetenci zadavatele, kterým je Ministerstvo financí ČR. Vláda ČR do zadávacího procesu zasahuje pouze v zákonem stanovených případech, v daném případě v rámci schválení projektu veřejné zakázky (koncesního projektu), jmenování hodnotící komise a následného schválení smlouvy na plnění veřejné zakázky s vybraným uchazečem“.

Po projednání informace MF vláda ve svém usnesení¹⁶ konstatovala, že „dospěla k závěru, že může vstoupit do procesu rozhodování o veřejné zakázce podle § 23 zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), teprve po předložení smlouvy o veřejné zakázce vládě, nemůže tak z právních důvodů učinit dříve“.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Od roku 1991 uzavíral Fond národního majetku České republiky se souhlasem vlády s Nabyvateli privatizovaného majetku ekologické smlouvy (ES), ve kterých se zavázal k úhradě účelně vynaložených nákladů na odstranění starých ekologických zátěží vzniklých před privatizací (SEZ). Proces jejich odstraňování není upraven obecně závazným právním předpisem; řídí se zásadami schválenými usnesením vlády a interními předpisy. Smlouvy s dodavateli jsou od roku 2000 uzavírány na základě zákonné úpravy týkající se veřejných zakázek. Po zrušení Fondu v roce 2005 zajišťuje odstraňování SEZ Ministerstvo financí. Od začátku se procesu účastní MŽP a ČIŽP.

Kontrolní akce NKÚ č. 05/11 provedená v roce 2005 poukázala na systémové nedostatky, z nichž některé přetrvávají:

- Výše garancí, ke kterým se stát v ES zavázal, nevyjadřuje reálnou potřebu finančních prostředků na odstranění SEZ. U těchto smluv se nepodařilo dodatkem ve smyslu požadavku vlády upravit finanční závazek státu (garanci) na úroveň reálných nákladů na odstranění SEZ. Kromě tří ES je garance nadále vztažena k hodnotě privatizovaného majetku.
- Garance představovaly v roce 1991 celkem částku cca 175,1 mld. Kč. Do konce roku 2009 bylo ukončeno 124 ES s celkovou garancí cca 13,8 mld. Kč, tj. 7,9 %. Náklady na ukončené smlouvy činily cca 3,6 mld. Kč, což bylo o cca 10,2 mld. Kč méně, než činila garance.

¹⁴ Usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR č. 1486 z 64. schůze 6. listopadu 2009 ke Zprávě vlády o tendru na odstranění starých ekologických zátěží.

¹⁵ Materiál vlády ČR č. j. 409/10 – Informace vlády ČR k usnesení Poslanecké sněmovny č. 1486 ze dne 6. listopadu 2009 ke Zprávě vlády o tendru na odstranění starých ekologických zátěží vzniklých před privatizací.

¹⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 3. května 2010 č. 334 k informaci vlády k usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 6. listopadu 2009 č. 1486 ke Zprávě vlády o tendru na odstranění starých ekologických zátěží.

Ke dni 31. prosince 2009 zbývalo odstranit SEZ vyplývající ze 197 ES, jejichž celková garance činila cca 161,3 mld. Kč.

- Evidence ekologických zátěží, kterou vede MŽP, není stále úplná, což brání její plné využitelnosti v procesu odstraňování SEZ. Stejně tak seznamy priorit vypracovávané tímto ministerstvem nelze při odstraňování SEZ použít.

ČR nemá zajištěn dostatečný zdroj financování vysokých závazků vyplývajících z ekologických smluv. Disponibilní prostředky z privatizace, ze kterých jsou hrazeny náklady na odstranění zátěží, činily ke dni 31. prosince 2009 pouze cca 14,9 mld. Kč. V případě deficitu bude nutno pokrýt nezbytné náklady z prostředků státního rozpočtu.

Proces odstraňování SEZ je časově náročný; v některých lokalitách probíhal i více než 10 let. Pro urychlení procesu vypsalo MF v prosinci 2008 veřejnou zakázku *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací* s cílem uzavřít smlouvu s jedním zhotovitelem (Partnerem), který by zároveň převzal některá ekonomická rizika. Tato forma realizace (stejně jako stávající způsob odstraňování SEZ) je způsobilá splnit závazky ČR vůči Nabyvatelům privatizovaného majetku. Její ekonomická výhodnost však nebyla posuzována na základě odborného odhadu nákladů na odstranění SEZ a ani nebyla kvantifikována hodnota rizik ovlivňujících výhodnost jednotlivých variant.

Vzhledem k tomu, že došlo k opakovanému prodloužení lhůty pro podání nabídek, nelze stanovit termín ukončení zadávacího řízení.

NKÚ na základě kontroly přípravy této nadlimitní veřejné zakázky upozorňuje na následující rizika:

- Předmět plnění – rozsah sanačních prací – nebyl v době zadání veřejné zakázky dostatečně definován. Partner proto zahrne do nejvýše přípustné ceny zejména riziko navýšení nákladů v případě dodatečných a nepředvídaných prací.
- Nebyla zpracována analýza nákladů nezbytných na odstranění SEZ. Stanovisko k maximální výši nabídkové ceny bude zpracováno Externím poradcem a předáno MF před otevřením obálek s cenovými nabídkami uchazečů. Dosavadní odhady zainteresovaných ministerstev týkající se výše potřebných nákladů na odstranění SEZ se značně liší (90 mld. Kč uváděných MF oproti maximálně 33 mld. Kč dle analýzy zpracované MŽP).
- Výše garance uvedená v databázi MF u některých ES neodpovídá odhadu nákladů na odstranění SEZ v příslušných lokalitách. Např. provedené analýzy rizik u jednoho Nabyvatele prokázaly potřebu sanačního zásahu pouze u některých lokalit s celkovými předpokládanými náklady ve výši cca 2,6 mld. Kč. Nečerpáná garance je však nadále vedena ve výši cca 25,3 mld. Kč.
- Konkurenční prostředí pro posuzování výše nabídkové ceny není dostačující. Zadávací dokumentace byla předána pouze třem uchazečům, kteří splnili kvalifikační podmínky. Při takto malém počtu uchazečů se zvyšuje riziko předložení nabídky na základě dohody (tzv. bid rigging). Na toto nebezpečí upozorňoval opakovaně ÚOHS.
- Výše disponibilních prostředků z privatizace není dostatečná pro hrazení smluvně stanoveného ročního limitu Partnerovi a pro současné proplácení nákladů vyplývajících ze závazků z již dříve uzavřených smluv. V případě, že množství prací provedených Partnerem překročí výši ročního limitu sedmi miliard Kč, může sice být neproplacená částka převedena do dalších let, avšak s tou podmínkou, že odložené platby budou navýšeny vlivem inflace.

Podstatným rizikem je nedostatečná zkušenost s projekty tohoto rozsahu. Za provedení sanací převzal odpovědnost stát, který má povinnost zajistit účinnou kontrolu skutečného provedení a dokončení předepsaných sanací. Významnou roli v tomto procesu má supervizor, jehož odbornou způsobilost ve smyslu Smlouvy garantuje MF a veškeré náklady na jeho činnost hradí stát. MF, MŽP a supervizor jsou oprávněni podávat podněty příslušnému orgánu (ČIŽP). Na základě informací poskytnutých supervizorem může ČIŽP vydat závazný pokyn, který je Partner povinen respektovat. Ostatní sdělení či stanoviska MF, MŽP a supervizora nebudou pro Partnera závazná.

**Příloha č. 1 ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce č. 09/18****Seznam zkratk**

AR	analýza rizik
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
ES	ekologická smlouva
Externí poradce	externí poradenská firma
Fond	Fond národního majetku České republiky
Garance	finanční záruka
KA 05/11	kontrolní akce NKÚ č. 05/11 – <i>Finanční prostředky poskytované z Fondu národního majetku České republiky k odstranění starých ekologických zátěží</i>
KA 09/18	kontrolní akce NKÚ č. 09/18 – <i>Peněžní prostředky určené na odstraňování starých ekologických zátěží</i>
Koncesní projekt	koncesní projekt na odstranění některých ekologických zátěží před privatizací
MF	Ministerstvo financí
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
Nabyvatel	privatizovaný subjekt
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Partner	zhotovitel nadlimitní veřejné zakázky
PD	projektová dokumentace sanačního zásahu
Rozhodnutí	rozhodnutí o odstranění SEZ
SEZ	staré ekologické zátěže vzniklé před privatizací
Smlouva	smlouva o komplexním zajištění odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
VZ	veřejná zakázka
ZŘ	zadávací řízení

09/19

Peněžní prostředky určené na rozvoj železniční infrastruktury

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/19. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na výstavbu III. a IV. železničního koridoru a na přípravu výstavby vysokorychlostních tratí.

Kontrolováno bylo období od roku 2006 do září 2009, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od června 2009 do ledna 2010.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“);

Státní fond dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“);

Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, (dále jen „SŽDC“) a její organizační jednotky Ředitelství, Stavební správa Plzeň a Stavební správa Praha.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD, SŽDC – Ředitelství a Stavební správa Praha, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání nebyla podána.

Kolegium NKÚ na svém X. zasedání, konaném dne 11. května 2010,

schválilo usnesením č. 6/X/2010

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Projekty modernizace III. a IV. železničního koridoru vycházejí z dohod na evropské úrovni, zejména z *Evropské dohody o hlavních mezinárodních železničních tratích* z roku 1985 a z *Evropské dohody o nejdůležitějších trasách mezinárodní kombinované dopravy a souvisejících objektech* z roku 1991 (sdělení č. 35/1995 Sb.). Modernizované koridory jsou součástí transevropské železniční a dopravní sítě (III. koridor je součástí hlavní a IV. koridor vedlejší železniční sítě). Jedním z cílů projektů je mj. zkrácení jízdních dob zvýšením traťových rychlostí v osobní dopravě až na 160 km/hod. a v nákladní dopravě až na 120 km/hod.

Projekt modernizace III. koridoru představuje 16 staveb (dále také „akcí“) v trasách státní hranice – Cheb – Plzeň – Praha, Česká Třebová – Přerov a Dětmárovice – Mosty u Jablunkova – státní hranice v celkové délce 316 km. Trasa III. koridoru se v úseku Praha – Česká Třebová překrývá s trasou I. koridoru a v úseku Česká Třebová – Přerov – Dětmárovice s trasou II. koridoru.

Projekt modernizace IV. koridoru představuje 12 staveb v trase Praha – České Budějovice – Horní Dvořiště – státní hranice v celkové délce 176 km.



Vysokorychlostními tratěmi se rozumí zvláště postavené tratě pro rychlosti minimálně 250 km/hod. nebo zvláště modernizované tratě pro rychlosti okolo 200 km/hod. Podle *Politiky územního rozvoje České republiky 2008* (schválené vládou usnesením ze dne 20. července 2009 č. 929¹⁾) jsou pro budoucí výstavbu územně chráněny trasy v koridorech Praha – státní hranice (směr Drážďany), Praha – Brno – státní hranice (směr Vídeň/Bratislava), Praha – Plzeň – státní hranice (směr Norimberk) a Brno – Ostrava – státní hranice (směr Katovice).

Prověřováno bylo plnění předpokládaných záměrů a cílů výstavby III. a IV. železničního koridoru, příprava výstavby vysokorychlostních tratí, zajišťování funkce řídicího orgánu operačního programu *Doprava* pro akce financované z prostředků Evropské unie a příprava a realizace 28 akcí III. a IV. železničního koridoru s celkovou investiční potřebou 135,5 mld. Kč, z nichž bylo podrobněji prověřeno 12 akcí s celkovou investiční potřebou 49,4 mld. Kč.

Kontrola navázala na kontrolní akci č. 03/26 – *Výstavba a provozování železničních koridorů* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2004 *Věstníku NKÚ*).

II. Závažné skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Záměry a cíle výstavby III. a IV. železničního koridoru

1.1 Realizace projektů modernizace III. a IV. koridoru se značně odchylovala od vládou schválených modelů financování, jak ukazuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 – Modely financování

(v mil. Kč)

Položka	Původní model ¹⁾	Aktualizovaný model ²⁾	Stav k 30. 9. 2009
III. koridor			
Investiční potřeba	58 542	75 631	88 005 ³⁾
Zdroje krytí investiční potřeby:			
– prostředky SFDI	17 092	32 433	7 897 ⁴⁾
– prostředky Evropské unie	26 950	25 818	8 478 ⁴⁾
– úvěry	14 500	17 380	1 694 ⁴⁾
IV. koridor			
Investiční potřeba	38 535	41 925	47 481 ³⁾
Zdroje krytí investiční potřeby:			
– prostředky SFDI	16 035	15 956	7 003 ⁴⁾
– prostředky Evropské unie	12 500	17 072	2 866 ⁴⁾
– úvěry	10 000	8 897	1 062 ⁴⁾

Zdroj: předkládací zprávy MD pro jednání vlády a písemné informace MD a SŽDC.

Pozn.: 1) Schválený v případě III. koridoru v roce 2002 a v případě IV. koridoru v roce 2001, jak je rozvedeno v části 1.1a).

2) Schválený v případě obou koridorů v roce 2005, jak je rozvedeno v části 1.1b).

3) Orientační předpoklad celkové investiční potřeby.

4) Skutečné čerpání (za oba koridory bylo celkem 29,0 mld. Kč).

a) Realizaci výstavby a způsob financování modernizace III. koridoru schválila vláda usnesením ze dne 5. června 2002 č. 575² a IV. koridoru usnesením ze dne 10. prosince 2001 č. 1317³. Investiční potřeba obou koridorů měla činit 97,1 mld. Kč a výstavba měla být dokončena do roku 2010.

MD navržené a vládou schválené krytí předpokládané investiční potřeby zdroji financování akce neodpovídalo možnostem. Problematické bylo především zabezpečení finančních prostředků z rozpočtu SFDI a z úvěrů. V případě úvěrů šlo o nesouhlas Ministerstva financí s dalším zatížením státního rozpočtu vlivem úvěrů přijatých pro resort dopravy. Nevyřešení finančního krytí realizace projektů modernizace III. a IV. koridoru a nebezpečí opakování obdobných problémů jako u I. a II. koridoru bylo již NKÚ konstatováno v kontrolní akci č. 03/26.

Jednou z příčin tohoto stavu bylo, že MD nedostatečně posoudilo možnosti zdrojů financování ve vazbě na budoucí potřeby financování, vyplývající z realizace dalších akcí obnovy a rozvoje dopravní infrastruktury. Souviselo to i s tím, že MD nezpracovalo odpovídající koncepční materiál, který by byl objektivním podkladem pro rozhodování o prioritách pořadí výstavby dopravních staveb schvalovaných k realizaci a pro reálnější stanovení investičních potřeb a harmonogramů přípravy a realizace, jak bylo NKÚ zjištěno v kontrolní akci č. 06/36 – *Finanční prostředky vynaložené na rozvoj dopravních sítí v České republice* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2007 *Věstníku NKÚ*).

Problematika zdrojového krytí financování staveb dopravní infrastruktury vyústila v přijetí usnesení vlády ze dne 25. února 2004 č. 164⁴, kterým bylo mj. uloženo ministru dopravy aktualizovat modely financování projektů modernizace III. a IV. koridoru.

b) MD navrhlo řešit jím vyvolaný nedostatek finančních prostředků na krytí investičních potřeb prodloužením termínů dokončení výstavby o 6 let do roku 2016. Výstavba tak měla místo cca 7 let trvat 13 let. Navrhlo také zvýšit investiční potřebu obou koridorů o 20,5 mld. Kč, tj. o 21 %, na 117,6 mld. Kč. Zvýšení nákladů zdůvodnilo prodloužením termínů a změnou koncepce modernizace úseku Praha–Beroun ve stávající trase na výstavbu nové trasy v tunelech s možností využití pro budoucí vysokorychlostní trať. Tato skutečnost dále prohloubila problém ve financování modernizace III. a IV. koridoru.

Návrh aktualizace projektů modernizace III. a IV. koridoru schválila vláda usnesením ze dne 13. července 2005 č. 885⁵. Z údajů uvedených v tabulce č. 1 vyplývá, že zvýšená investiční potřeba měla být v rozsahu 15,3 mld. Kč pokryta z prostředků SFDI, v rozsahu 3,4 mld. Kč z prostředků Evropské unie a v rozsahu 1,8 mld. Kč z úvěrů.

c) Ani aktualizované modely financování a realizační termíny nebyly dodržovány. MD i SŽDC předpokládaly v době kontroly další zvýšení investiční potřeby obou koridorů o celkem 17,9 mld. Kč, tj. o 15 %, na 135,5 mld. Kč. Dodržen nebude, zejména v případě III. koridoru, upravený termín dokončení do roku 2016.

Opoždování realizace potvrzuje také skutečnost, že bylo vyčerpáno 25 % předpokládaných finančních prostředků, avšak uplynula téměř polovina předpokládané doby realizace projektů modernizace III. a IV. koridoru. Z celkové stavební délky obou koridorů 492 km byly dokončeny

-
- 2 k návrhu na modernizaci III. tranzitního železničního koridoru České republiky v úsecích Cheb státní hranice – Plzeň – Praha, Česká Třebová – Přerov a Dětmárovice – Mosty u Jablunkova – státní hranice, včetně modelu jeho financování.
 - 3 k návrhu na modernizaci IV. tranzitního železničního koridoru České republiky v úseku Praha – České Budějovice – Horní Dvořiště, včetně modelu jeho financování.
 - 4 o strategii financování rozvoje a obnovy dopravních sítí v letech 2003 až 2007.
 - 5 k návrhu aktualizace projektů modernizace III. a IV. tranzitního železničního koridoru České republiky jako prioritních projektů evropského zájmu včetně modelu jejich financování.



úseky o celkové délce jen 28 % a ve výstavbě byly úseky o celkové délce 39 %. Je zřejmé, že realizace staveb se kumuluje do zbývajících let výstavby.

Tato kumulace prohlubuje problémy v zajišťování finančních prostředků pro realizaci staveb v následujících obdobích, umocněné současnou ekonomickou situací a stavem veřejných financí. Po roce 2009 mají být podle stavu k 30. září 2009 realizovány stavby s investiční potřebou 106,5 mld. Kč. Z podkladů SFDI a MD však vyplynulo, že v době kontroly byly zajištěny finanční zdroje jen v rozsahu 18 % potřeby, tj. v objemu 19,0 mld. Kč. Zvyšuje se tak riziko dalšího prodloužení termínů dokončení modernizace III. a IV. koridoru, a tedy i snížení efektivity výstavby.

Posuny termínů a nezajištění finančních prostředků na stavby III. a IV. koridoru po roce 2012 vyplývají i z aktualizace *Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008–2013* na roky 2010–2012, schválené vládou usnesením ze dne 16. září 2009 č. 1177⁶.

MD k neplnění aktualizovaných modelů financování sdělilo, že připravuje návrh na změnu usnesení vlády ze dne 13. července 2005 č. 885, který předpokládá předložit vládě v průběhu roku 2010. Současně s tím předpokládá změnit i v předchozím odstavci uvedený aktualizovaný harmonogram výstavby dopravní infrastruktury.

SŽDC předpokládá v rámci další aktualizace modelu financování řešit také problematiku 6,5 km dlouhého úseku vyřatého v roce 2004 ze stavby *Optimalizace trati Český Těšín – Dětmovice* s odůvodněním, že v něm dochází k poklesům území způsobeným důlní činností. V tomto úseku byly provedeny jen dílčí práce a navržena rychlost do 50 km/hod. Úsek se tak stal úzkým místem, neboť v navazujících úsecích byla projektována rychlost 160 km/hod. Předpokládané náklady na realizaci tohoto úseku činí 2,0 mld. Kč. Vyřešeno nebylo také financování výstavby úseku Praha–Beroun, u kterého byly předpokládány náklady kolem 30,0 mld. Kč, tj. vyšší proti stavu z roku 2005 o cca 50 %.

1.2 Nedodržování modelů financování a realizačních termínů snižuje efektivnost výstavby, kterou MD uvedlo v podkladových materiálech pro schválení realizace projektů modernizace III. a IV. koridoru. Vývoj efektivnosti výstavby v ukazatelích *čistá současná hodnota* (dále jen „NPV“)⁷ a *vnitřní výnosové procento* (dále jen „IRR“)⁸ ukazuje tabulka č. 2.

Tabulka č. 2 – Hodnocení efektivnosti

Zdroj dat	Rok zpracování	NPV (mil. Kč)	IRR (%)
III. koridor			
Studie proveditelnosti	2002	17 850	8,95
Materiál pro usnesení vlády č. 885	2005	1 850	5,60
Studie proveditelnosti, úsek Praha–Plzeň ¹⁾	2008	5 953	6,54
Studie proveditelnosti, úsek Plzeň–Cheb ¹⁾	2008	1 083	6,22
IV. koridor			
Studie proveditelnosti	2001	4 171	8,00
Materiál pro usnesení vlády č. 885	2005	- 26	4,98
Studie proveditelnosti, aktualizace	2008	2 079	6,16

Pozn.: 1) Aktualizace studie proveditelnosti byly zpracovány jen pro uvedené úseky III. koridoru.

⁶ k Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008–2013, aktualizace pro roky 2010–2012 (2015).

⁷ *Net present value*. Vyjadřuje rozdíl mezi současnou hodnotou přínosů z pořizované investice a hodnotou investičních výdajů. Slouží pro posouzení výnosnosti investice.

⁸ *Internal rate of return*. Diskontní (úroková) míra, při které je NPV rovna nule. Investice je přijatelná, je-li IRR větší než požadovaná minimální výnosnost, zpravidla diskontní sazba použitá při výpočtu NPV.

Z tabulky č. 2 je zřejmé, že v případě III. koridoru se po aktualizaci modelu financování v roce 2005 snížila NPV o 90 % a IRR o 37 %. Obdobně tomu bylo i u IV. koridoru, kde se NPV dostala do záporné hodnoty a IRR pokleslo o 38 %. Nárůst ukazatelů efektivity v aktualizovaných studiích proveditelnosti z roku 2008 proti výpočtům z roku 2005 byl ovlivněn použitím vyšších sazeb pro ocenění společensko-ekonomických účinků. Zpracovatelé použili v roce 2008 sazby z materiálů Evropské komise, které byly v některých případech i více než desetinásobně vyšší, než například stanovilo MD v prováděcích pokynech z roku 2006.

Další růst nákladů a prodloužení realizace výstavby III. a IV. koridoru, jak bylo uvedeno v předchozím bodě kontrolního závěru, ukazatele efektivity zhorší. Ukazuje na to analýza citlivosti uvedená v aktualizovaných studiích proveditelnosti z roku 2008 (zpracovaných pro SŽDC), která potvrdila téměř lineární nepřímou závislost IRR na nákladech.

Například:

Předpokládaný nárůst nákladů na výstavbu úseku Plzeň–Cheb z 15,5 mld. Kč na 17,0 mld. Kč sníží podle orientačního propočtu provedeného NKÚ hodnotu IRR z 6,22 % na 5,54 %. Tento úsek se tak při použité diskontní sazbě 5,50 % dostává na hranici efektivity.

- 1.3** Parametry koridorových staveb, zejména pokud jde o náklady a traťové rychlosti⁹, ovlivňuje to, zda je v příslušném úseku navrhovaná tzv. modernizace¹⁰ nebo optimalizace¹¹. V případě modernizací činily průměrné náklady 236 mil. Kč/km a projektové rychlosti se pohybovaly kolem 155 km/hod. V případě optimalizací činily průměrné náklady 180 mil. Kč/km, tj. o 24 % méně než u modernizací, avšak projektové rychlosti se pohybovaly kolem 110 km/hod. a v některých případech byly i podstatně nižší.

2. Příprava a realizace akcí III. a IV. koridoru

Výchozí věcné, časové a finanční parametry akcí stanovila SŽDC v přípravných dokumentacích staveb, které v procesu schvalování akcí k realizaci plní funkci investičních záměrů. MD se k přípravným dokumentacím vyjadřovalo a stanovovalo limitní náklady akcí. Ke změnám parametrů akcí, zejména pokud šlo o prodloužování termínů a zvyšování nákladů, docházelo především v průběhu přípravy. Změny v průběhu stavební realizace nebyly zásadní a navýšení cen SŽDC zpravidla pokryla z rozpočtové rezervy, kalkulované v cenách staveb ve výších 7 až 10 %.

- 2.1** K prodloužování termínů docházelo již při zpracovávání přípravných dokumentací. **Příčinou byly především problémy související s územními řízeními a v případě III. koridoru i zásadní koncepční změna realizace úseku Praha–Beroun.**

Například:

- Přípravná dokumentace stavby *Modernizace trati České Budějovice – Nemanice I* měla být schválena podle aktualizovaného modelu financování do října 2004. Ve skutečnosti byla schválena až v červnu 2009. Příčinou byly průtahy při schvalování změny územního plánu českobudějovické aglomerace. Změna plánu byla orgánem územního plánování schválena až v září 2008.
- V průběhu zpracování přípravné dokumentace úseku Praha–Beroun v letech 2003 a 2004 zastavila SŽDC práce na koncepci navržené územně technickou studií. Optimalizace tohoto úseku ve stávající trase s traťovými rychlostmi 80 až 120 km/hod. měla být nahrazena modernizací vedením v nové trase. Změnu SŽDC zdůvodnila tím, že ve stávající trase nelze dosáhnout významnějšího zvýšení rychlosti, a dále rozpory se Správou CHKO Český

⁹ Ve výpočtech nebyly zahrnuty stavby III. koridoru v úseku Česká Třebová – Zábřeh, kde po vyčlenění příslušných úseků ze staveb II. koridoru nebylo v některých případech možno příslušné údaje objektivně zjistit, a stavba Praha–Beroun, u které nebyla v době kontroly dokončena přípravná dokumentace.

¹⁰ Zahnuje rekonstrukce, přeložky a novostavby souvislého úseku tratě, umožňuje zvýšit rychlost do 160 km/hod.

¹¹ Provádí se na stávajícím tělese trati, umožňuje odstranit lokální omezení rychlosti.



kras ohledně instalace protihlukových stěn, vyplývající z hygienických předpisů. Trasa ani technické řešení tohoto úseku nebyly dosud schváleny. Navrženo je vedení v tunelu, které v budoucnu umožní trasu využít jako vysokorychlostní spojení. Investiční potřeba se má pohybovat kolem 30 mld. Kč a realizace stavby je předpokládána v letech 2012–2018.

2.2 V průběhu zpracování nebo schvalování projektů staveb se u 11 z 16 akcí¹² prodloužily termíny realizace uvedené v přípravných dokumentacích o jeden až tři roky. U sedmi z těchto 16 akcí se zvýšily náklady o 4,1 mld. Kč, tj. o 11%, a naopak u šesti se náklady snížily o 2,7 mld. Kč, tj. o 12%. Schválené náklady se tak celkově zvýšily o 1,4 mld. Kč. Za doplňování nebo aktualizování projektů staveb uhradila SŽDC 418,3 mil. Kč. Nejvýznamnějšími příčinami uvedeného stavu byly:

a) **Problémy vzniklé v souvislosti s územními a stavebními řízeními**, zejména vypořádávání požadavků účastníků těchto řízení. SŽDC v zájmu neprodlužovat tato řízení v řadě případů přijímala a hradila z prostředků SFDI v téměř plné výši požadavky obcí na řešení problémů komunikačního propojení jejich částí, která byla stavbami III. a IV. koridoru vyvolána pouze nepřímo nebo jejichž potřeba nebyla SŽDC v rámci zpracování projektů staveb iniciována. Problémem byla i zdlouhavá projednávání s vlastníky stavbami dotčených pozemků.

Například:

- Realizace akce *Optimalizace trati Planá u Mar. Lázní – Cheb* měla být podle přípravné dokumentace zahájena v roce 2006. SŽDC v průběhu zpracování projektu stavby akceptovala požadavky města a obce na zrušení stávajícího přejezdu a na vybudování lávky pro pěší. To vyvolalo nutnost změny již vydaného územního rozhodnutí. Nové územní rozhodnutí bylo vydáno v srpnu 2006. Prodloužení termínu vyvolalo také jednání s vlastníky pozemků za účelem získání podkladů pro stavební povolení. Stavební povolení tak bylo vydáno až v červenci 2007 a stavba zahájena s ročním zpožděním.
- Do akce *Optimalizace trati Strančice – Praha Hostivař* bylo na základě požadavků městské části a města dodatečně zařazeno prodloužení dvou podchodů, kterými bylo vytvořeno propojení příslušných městských částí. Náklady na prodloužení podchodů byly 32,5 mil. Kč a 37,6 mil. Kč. V prvním případě poskytla městská část dotaci na krytí těchto nákladů jen ve výši 1% celkových nákladů a pozemky, jejichž cenu SŽDC neuvedla. Ve druhém případě poskytlo město příslušné pozemky v hodnotě 1,9 mil. Kč.
- Náklady akce *Optimalizace trati st. hr. Mosty u Jablunkova – Bystřice n. Olší* zvýšilo o 170 mil. Kč dodatečné zařazení dvou mostů (každý o délce 20 m a výšce 5 m) pro migraci velké zvěře požadované Ministerstvem životního prostředí.
- Náklady akce *Modernizace trati Ševětín – Veselí nad Lužnicí, 2. část, Horusice – Veselí nad Lužnicí* byly zvýšeny o 17,1 mil. Kč z důvodu vyhovění požadavku města na prodloužení podchodu do prostoru přednádraží s vyústěním ke stanovišti autobusů. K úhradě nákladů poskytlo město pouze pozemky v ceně 2,7 mil. Kč. Zbylé náklady mají být hrazeny z prostředků SFDI.

Ve čtyřech případech bylo územní nebo stavební řízení prodlouženo také tím, že SŽDC nepředložila příslušným stavebním úřadům veškeré podklady požadované pro tato řízení stavebním zákonem (zák. č. 50/1976 Sb. nebo č. 183/2006 Sb.).

b) **Doplňování rozsahu staveb** z důvodů koncepčních, technických a dalších změn vyvolaných **dodatečnými požadavky SŽDC nebo MD**.

Například:

- U stavby *Modernizace trati Votice – Benešov u Prahy* byly v roce 2008 zvýšeny náklady proti nákladům uvedeným ve schválené přípravné dokumentaci z roku 2004 o 1 538,4 mil. Kč. Důvodem bylo především vybudování přeložky trati Tomice – Bystřice u Benešova s tunelem,

¹² Hodnocen byl soubor akcí, u kterých byly v době kontroly již schváleny projekty staveb.



jejíž prověření požadovalo MD při schvalování přípravné dokumentace. MD požadavek zdůvodnilo zvýšením rychlosti na tomto úseku ze 105 km/hod. na 160 km/hod. a tím prodloužením úseku s rychlostí 160 km/hod. o čtyři kilometry. Dalším důvodem byly úpravy nástupišť a kolejiště ve stanicích Votice a Olbramovice. Předpokládaný termín ukončení stavby byl proti termínu, který SŽDC předpokládala v přípravné dokumentaci, prodloužen o tři roky na rok 2013.

- SŽDC v roce 2002 dodatečně rozdělila tři stavby s celkovými náklady 12 929,4 mil. Kč v úseku, kde se III. koridor překrývá s II. koridorem. Stavby byly původně pouze součástí projektu modernizace II. koridoru. Rozdělením byla část s náklady 4 146,9 mil. Kč přesunuta do projektu modernizace III. koridoru. Důvodem byl požadavek MD na dodržení limitních nákladů schválených pro II. koridor. U stavby *Modernizace traťového úseku Červenka – Zábřeh na Moravě* se proto opozdilo zpracování projektu o cca tři roky. Náklady na rozdělení projektu činily 5,4 mil. Kč a stavební náklady vzrostly o 781,7 mil. Kč na 4 586,3 mil. Kč (z toho část, která přešla na III. koridor, činila 1 015,1 mil. Kč). Obdobně tomu bylo i u dalších dvou staveb tohoto úseku.
- Stavba *Optimalizace trati Cheb – státní hranice* měla být ukončena v roce 2014. V tomto roce se však podle stavu v době kontroly předpokládá teprve její zahájení. Příčinou zpoždění je nedořešená problematika napojení elektrizovaného úseku na železniční síť Spolkové republiky Německo. Problém je v tom, že německá strana nepočítá v dohledné době s elektrizací návazného úseku. Nedořešená je i problematika napojení úseku z pohledu zabezpečovacích zařízení.

3. Příprava výstavby vysokorychlostních tratí

a) Výchozími materiály, které deklarovaly potřebu výstavby vysokorychlostních tras na území České republiky v evropském kontextu, byly dopravní politiky České republiky, schvalované na příslušná období vládou.

MD nemělo jednoznačně ujasněnou koncepci výstavby vysokorychlostních tratí. Vymezením základních tras se v posledním období zabývaly čtyři studie, které MD nechalo zpracovat v letech 1995–2008. Cena za zpracování dvou z nich činila 2,1 mil. Kč. Ceny studií z roků 1995 a 2008 MD nedoložilo. Základní trasy ve směrech uvedených v části I. tohoto kontrolního závěru byly stanoveny ve studii z roku 1995. Ve studii z roku 2008 však bylo doporučeno navrženou síť vysokorychlostních tratí s rychlostmi v rozmezí 300 až 350 km/hod. redukovat a nahradit některé její části modernizovanými tratěmi s rychlostmi 160 až 230 km/hod. Studie z roku 2008 měla být podle zadávacích podmínek na její vypracování podkladem pro navazující studii (mělo jít o tzv. fázi B této studie z roku 2008), kterou MD předpokládalo zadat v roce 2008.

MD o koncepci výstavby nerozhodlo a navazující studii nenechalo zpracovat. Důvody nesdělilo. Navazující studie měla mj. obsahovat výsledný návrh řešení a ekonomické hodnocení vysokorychlostních tras. MD místo toho zadalo v březnu 2009 zpracování dalších čtyř studií, jejichž předmětem byly ve třech případech dílčí trasy a v jednom případě provozní řešení páteřní železniční sítě s využitím vysokorychlostních tratí. Studie měly být vypracovány v lednu a únoru 2010 a smluvní ceny za zpracování činily celkem 8,6 mil. Kč.

Podle zprávy o přípravě výstavby vysokorychlostních tratí, předložené MD v dubnu 2009 pro informaci vládě, je současnou hlavní prioritou výstavba trati Praha–Brno v letech 2017–2024. Další výstavba vysokorychlostních tratí má pokračovat po roce 2024. Ze zprávy také vyplývá, že náklady na jejich výstavbu mají v průměru činit 550 mil. Kč/km. MD však nepředložilo žádné podklady, z nichž by bylo možné posoudit opodstatněnost tohoto údaje.

b) Rozhodnutí o návrhu tras výstavby vysokorychlostních tratí také významně ovlivňuje problematika napojení na železniční síť sousedních států, které nebylo dořešeno. Z podkladů



MD vyplývá, že **sousední státy v dohledné době neplánují výstavbu odpovídajících tratí, které by předpokládanou síť vysokorychlostních tratí napojily na evropskou síť**. Nově pořizované vysokorychlostní tratě, které jsou předmětem společného zájmu Evropské unie, byly vymezeny v rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES ze dne 23. července 1996¹³. Rozhodnutí však neobsahuje žádné vysokorychlostní tratě na území České republiky. MD předpokládá, že tento problém bude odstraněn při aktualizaci příslušné legislativy Evropské unie. Tomu má předcházet konkretizace míst napojení v dvoustranných dohodách se sousedními státy, jejichž uzavření však nelze podle výše uvedené zprávy z dubna 2009 v nejbližší budoucnosti očekávat.

c) MD nemělo ani objektivní hodnocení efektivnosti výstavby vysokorychlostních tratí. Ekonomické posouzení výstavby bylo provedeno pouze ve studii z roku 1995. Nebylo však provedeno pomocí standardních ukazatelů NPV a IRR. Hodnocení bylo provedeno metodou prosté návratnosti, kdy ke stanovené době návratnosti 25 let od uvedení do provozu a příslušným nákladům byl dopočten potřebný počet vlaků, resp. cestujících za den tak, aby bylo dosaženo příslušné efektivnosti výstavby vysokorychlostních tratí. Takto stanovený denní počet cestujících nebyl, kromě trasy Praha–Brno, reálný, jak ukázala studie z roku 2008.

d) MD dlouhodobě zajišťuje na základě usnesení vlády ze dne 21. července 1999 č. 741¹⁴ územní ochranu koridorů¹⁵ budoucích tras vysokorychlostních tratí v neschválených variantách tras stanovených ve studii z roku 1995 a její aktualizaci z roku 2004. Tento stav přitom v některých případech omezuje i rozvoj obcí. Opodstatněnost územní ochrany nelze z důvodu nejasnosti koncepce výstavby objektivně posoudit.

Například:

Studie doporučovaly pro trasu Praha–Brno tzv. kolínskou variantu. V politikách územního rozvoje České republiky schválených v roce 2006 a 2009 však byla vymezena územní ochrana pro tzv. havlíčkobrodskou variantu a MD, podle výše uvedené zprávy z dubna 2009, navrholo dopracovat další variantu Jihlava.

Prověření reálnosti a účelnosti územní ochrany koridorů vysokorychlostních tratí bylo MD uloženo vládou v souvislosti se schválením *Politiky územního rozvoje České republiky* v roce 2006 a následně i v roce 2009 při schválení *Politiky územního rozvoje České republiky 2008*. **MD pro plnění úkolů stanovených politikami územního rozvoje ustavilo příslušnou komisi, ale reálnost a účelnost územní ochrany prověřena nebyla.**

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akce byla zaměřena na výstavbu III. a IV. železničního koridoru, na kterou bylo ze schválené investiční potřeby 117,6 mld. Kč k 30. září 2009 vyčerpáno 29,0 mld. Kč. Dále byl prověřován stav v přípravě výstavby vysokorychlostních tratí.

a) MD k výstavbě III. a IV. koridoru navrholo v letech 2001 a 2002 vládě ke schválení podhodnocenou investiční potřebu 97,1 mld. Kč. Problematické bylo i krytí investiční potřeby zdroji financování, zejména šlo o prostředky SFDI a úvěry. Do jisté míry se tak opakovaly nedostatky, které NKÚ zjistil v minulých kontrolních akcích zaměřených na výstavbu I. a II. železničního koridoru¹⁶.

¹³ o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě, ve znění rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1346/2001/ES a č. 884/2004/ES.

¹⁴ k návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010.

¹⁵ Koridorem se podle stavebního zákona rozumí plocha pro umístění vedení dopravní infrastruktury.

¹⁶ Např. kontrolní závěr z kontrolní akce č. 00/29 (zveřejněný v části 2/2001 *Věstníku NKÚ*) nebo z kontrolní akce č. 03/26.



Modely financování proto vláda musela již v roce 2005 na základě návrhu MD aktualizovat. Investiční potřeba se zvýšila o 21 % na 117,6 mld. Kč a termín dokončení výstavby se posunul o 6 let do roku 2016. Efektivnost výstavby, kterou MD uvedlo při schvalování projektu modernizace III. a IV. železničního koridoru k realizaci, tak klesla o více než jednu třetinu.

MD nepřijalo žádná opatření k zajištění realizace modernizace III. a IV. koridoru podle aktualizovaných modelů financování. Zjištěný stav v realizaci výstavby koridorů ukázal, že ani aktualizované modely financování nebudou dodrženy, neboť:

- je vysoce pravděpodobné, že dokončení výstavby si vyžádá další navýšení investiční potřeby o 15 % na 135,5 mld. Kč a termín dokončení se posune minimálně o dva roky;
- vyčerpáno bylo 29,0 mld. Kč, tj. 25 % předpokládaných finančních prostředků, a dokončeno bylo 28 % z celkové stavební délky III. a IV. koridoru, přestože již uplynula téměř polovina předpokládané doby realizace.

Tento vývoj investiční potřeby a časové realizace modernizace III. a IV. koridoru dále zhorší efektivnost výstavby. Přitom přepočty ukazatelů efektivnosti z roku 2008 provedené SŽDC u dvou úseků III. koridoru a u IV. koridoru ukázaly, že vypočtená efektivnost (vyjádřená ukazatelem IRR) kolem 6,3 % byla, i při použití vyšších sazeb pro ocenění společensko-ekonomických účinků proti původním hodnocením, blízko hranice efektivnosti 5,5 %.

Nesoulad mezi možnostmi pokrytí finančních potřeb akcí obnovy a rozvoje dopravní infrastruktury, který MD v minulých obdobích připustilo nekonceptním schvalováním velkého množství akcí k realizaci, kumulace realizací staveb III. a IV. koridoru do druhé poloviny let výstavby a i současná ekonomická situace České republiky vedly ke stavu, kdy na další výstavbu koridorů jsou zajištěny finanční zdroje jen v objemu 18 % z předpokládané potřeby na dokončení výstavby po roce 2009.

K opoždování realizace a zvyšování nákladů akcí docházelo především ve fázi zpracování přípravných dokumentací a projektů staveb. Nejvýznamnějšími příčinami byly:

- problémy vzniklé v souvislosti s územními a stavebními řízeními, zejména vypořádávání požadavků jejich účastníků;
- koncepční změny realizace úseku III. koridoru Praha–Beroun a úseku IV. koridoru Tomice – Bystřice u Benešova;
- změny vyvolané požadavky SŽDC nebo MD po schválení přípravné dokumentace staveb.

b) MD nemělo ujasněnou koncepci výstavby vysokorychlostních tratí, zejména pokud jde o varianty tras, a její příprava prakticky od roku 2008 stagnovala. Nebylo provedeno ani objektivní hodnocení společensko-ekonomické efektivnosti výstavby. MD přitom dlouhodobě zajišťuje územní ochranu koridorů vysokorychlostních tratí v dosud neschválených a nevyhodnocených variantách, která v některých případech omezuje rozvoj obcí. Opodstatněnost územní ochrany, jak mělo v roce 2006 a následně v roce 2009 uloženo vládou, neprověřilo.



09/20

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

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Petr Skála.

Cílem kontroly bylo prověřit využívání peněžních prostředků státního rozpočtu České republiky (dále také „SR“) určených na prevenci před ničivými důsledky záplav a dalších nepříznivých klimatických vlivů.

Kontrolováno bylo období od roku 2004 do roku 2008, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od srpna 2009 do března 2010.

Kontrolované osoby:

A. správce kontrolovaných programů:

Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“);

B. účastníci programů:

Český hydrometeorologický ústav (dále také „ČHMÚ“); statutární město Brno; statutární město Děčín; statutární město Ostrava; město Ledec nad Sázavou; obec Hřensko; Česká geologická služba, Praha 1, Klárov č. 131/3; Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka, veřejná výzkumná instituce, Praha 6, Podbabská 30/2582; statutární město Ústí nad Labem; město Český Krumlov; město Vsetín; obec Dolní Lutyně; obec Soběšovice; obec Větrník; Severočeské sdružení obcí, Ústí nad Labem, Velká Hradební 48 (dále také „SESO“).

Námítky proti kontrolním protokolům podány nebyly.

Kolegium NKÚ na svém X. zasedání, konaném dne 11. května 2010,

schválilo usnesením č. 7/X/2010

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Kontrola byla zaměřena na programy a jejich podprogramy, ze kterých byly financovány pořízení, modernizace nebo rekonstrukce movitého a nemovitého majetku jakož i zajištění některých činností souvisejících s prevencí před povodněmi. Kontrolovány byly programy a podprogramy ev. č.:

215 120 – **Podpora prevence v územích ohrožených nepříznivými klimatickými vlivy** (dále také „program 215 120“). Program 215 120 byl schválen v srpnu 2003 a čerpání peněžních prostředků ze SR probíhalo v letech 2003–2007. Po provedených úpravách obsahoval program 215 120 pět podprogramů (skutečné celkové čerpání programu ze SR – 372 539 tis. Kč¹):

¹ Rozdíl 3 tis. Kč mezi údajem uvedeným v závěrečném vyhodnocení a údajem převzatým z přehledu zpracovaného MŽP, který obsahuje data o čerpání finančních prostředků v rámci jednotlivých podprogramů (součet za jednotlivé níže uvedené podprogramy ve výši 372 536 tis. Kč), byl způsoben zaokrouhlováním.



- 215 122 – Hlásný systém povodňové ochrany (dále také „podprogram 215 122“): zabýval se odstraňováním vzniklých škod na monitorovacích předpovědních, hlásných a varovných systémech protipovodňové ochrany a jejich automatizací a modernizací (skutečné celkové čerpání podprogramu ze SR – 51 073 tis. Kč).
- 215 123 – Pořízení dokumentace záplavových území (dále také „podprogram 215 123“): zabýval se zpracováním základní mapové dokumentace záplavových území jako jednoho ze základních dokumentů pro povodňovou ochranu a povodňové plány (skutečné celkové čerpání podprogramu ze SR – 21 130 tis. Kč).
- 215 124 – Řešení nestabilit svahů v ČR (dále také „podprogram 215 124“) byl rozdělen na dva dílčí projekty (skutečné celkové čerpání podprogramu ze SR – 221 632 tis. Kč):
 - *dílčí projekt 1* se zabýval zpracováním dokumentace a mapováním svahových pohybů,
 - *dílčí projekt 2* se zabýval přímým technickým zabezpečením vzniklých a hrozících sesuvů a skalních řícení; zajišťoval také geologický průzkum a monitoring.
- 215 125 – Vyhodnocení katastrofální povodně v roce 2002 (dále také „podprogram 215 125“): zabýval se zpracováním projektu komplexního vyhodnocení katastrofální povodně v srpnu 2002 (podprogram byl ukončen v roce 2003 a nebyl předmětem kontroly; skutečné celkové čerpání podprogramu ze SR – 58 815 tis. Kč).
- 215 126 – Dokumentace a vyhodnocení mimořádné povodňové situace (dále také „podprogram 215 126“). Podprogram byl aktivován na základě rozhodnutí Ústřední povodňové komise v roce 2006 (skutečné celkové čerpání podprogramu ze SR – 19 886 tis. Kč).

215 130 – Modernizace předpovědní a výstražné služby ČHMÚ – (dále také „program 215 130“). Program 215 130 byl schválen v září 2003 a čerpání peněžních prostředků ze SR probíhalo v letech 2003–2007. Program neobsahoval podprogramy (skutečné celkové čerpání programu ze SR – **981 855 tis. Kč**).

Zdrojem financování kontrolovaných programů byly prostředky SR a vlastní zdroje účastníka programu. V podprogramu 215 122 byl stanoven limit pro vlastní zdroje účastníka programu (kromě ČHMÚ) ve výši min. 20 % celkových nákladů, v podprogramu 215 124 u dílčího projektu 2 byl stanoven limit min. 10 % celkových nákladů.

Přehled rozpočtovaných a skutečně čerpaných prostředků SR na realizaci programů 215 120 a 215 130 ukazují následující tabulky:

Tabulka č. 1: Čerpání prostředků SR na financování programu 215 120 (v mil. Kč)

Rok	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutečné čerpání		
			Rozpočtové prostředky	Použití rezervního fondu	Výdaje celkem
2003	7,000	67,000	59,610	0	59,610
2004	100,000	97,000	18,272	0	18,272
2005	45,000	45,000	33,735	50,459	84,194
2006	92,638	106,618	99,258	30,833	130,091
2007	100,000	97,693	74,404	5,968	80,372
Celkem	344,638	413,311	285,279	87,260	372,539
Nedočerpané prostředky SR					40,772

Zdroj: zákony o SR na roky 2003–2007, závěrečné účty kapitoly MŽP za roky 2003–2007, závěrečné vyhodnocení programu 215 120.

Tabulka č. 2: Čerpání prostředků SR na financování programu 215 130 (v mil. Kč)

Rok	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutečné čerpání		
			Rozpočtové prostředky	Použití rezervního fondu	Výdaje celkem
2003	-	37,427	37,427	0	37,427
2004	258,900	258,900	245,527	0	245,527
2005	163,600	163,600	150,540	13,337	163,877
2006	226,412	322,212	275,811	12,864	288,675
2007	270,260	243,371	225,387	20,962	246,349
Celkem	919,172	1 025,510	934,692	47,163	981,855
Nedočerpané prostředky SR					43,655

Zdroj: zákony o SR na roky 2003–2007, závěrečné účty kapitoly MŽP za roky 2003–2007, závěrečné vyhodnocení programu 215 130.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), vymezil **program jako soubor věcných, časových a finančních podmínek pro pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého i krátkodobého majetku, jeho údržbu a opravy, případně i pro jiné činnosti potřebné k dosažení stanovených cílů** (v období čerpání peněžních prostředků z programů, tj. v tomto případě období 2003–2007). Vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, upravovala obsah dokumentace programu (dále také „DP“), postup pro financování akcí a obsah závěrečných vyhodnocení programů i akcí.

Kontrolou byl ověřován obsah DP, realizace programů a jejich závěrečná vyhodnocení. Realizace programů (vlastní použití peněžních prostředků) byla ověřována u 15 příjemců dotací a celkem u 41 akcí.

Pozn.: 1) Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.
2) Zkratky „MIN“ a „MAX“ užití v následujícím textu vymezují u financování programů limitní hodnoty parametrů.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Koncepční dokumenty a jejich naplňování

Základní rysy strategických (koncepčních) cílů v oblasti protipovodňových opatření a prevence před povodněmi byly motivovány ničivými povodněmi v letech 1997 a 1998. V červenci 1999 bylo MŽP pověřeno zpracovat (ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství) návrh strategie ochrany před povodněmi pro území ČR.

Strategie ochrany před povodněmi pro území České republiky (dále také „Strategie“), schválená vládou v dubnu 2000, vytvořila základní rámec pro definování konkrétních postupů a preventivních opatření ke zvýšení systémové ochrany před povodněmi v ČR a stanovila obecné zásady a cíle ochrany před povodněmi. Obecné cíle nastavené ve Strategii byly konkretizovány v *Záměrech tvorby programů prevence před povodněmi* (dále také „Záměry“) prostřednictvím navrhovaných programů v působnosti Ministerstva zemědělství, MŽP a Ministerstva dopravy (vláda vzala Záměry na vědomí v září roku 2000). Strategie a navazující Záměry tak stanovily priority ochrany před povodněmi pro území ČR.



V říjnu 2002 vláda rozhodla o realizaci projektu *Vyhodnocení katastrofální povodně v srpnu 2002*. Závěry a doporučení ke zlepšení systému prevence před negativními účinky povodní, které byly obsaženy ve *Výsledné zprávě o projektu Vyhodnocení katastrofální povodně v srpnu 2002*, promítlo MŽP v obecné rovině do cílů programů 215 120 a 215 130.

Po další povodni v dubnu 2006 vláda rozhodla o realizaci projektu *Vyhodnocení jarní povodně 2006 na území České republiky*. MŽP zároveň navrhlo prodloužení programů 215 120 a 215 130 do roku 2008, resp. 2009, zařazení podprogramu 215 127 *Digitální Povodňový plán ČR* do programu 215 120 a zařazení šesti investičních akcí a navýšení provozních prostředků v programu 215 130. Z navrhovaných změn realizovalo MŽP pouze změnu programu 215 130.

MŽP vyhodnotilo jarní povodeň roku 2006 v *Souhrnné zprávě o vyhodnocení jarní povodně 2006 na území ČR*. V dokumentaci podprogramu 215 126 bylo uvedeno, že budou zpracovány *souhrnné závěry jednotlivých částí vyhodnocení* a bude připraven *návrh opatření v oblasti legislativní, v oblasti povodňové prevence, v oblasti hlášené a předpovědní povodňové služby, v oblasti operativních činností za povodní a krizového řízení*. **Ze Souhrnné zprávy o vyhodnocení jarní povodně 2006 na území ČR však nevyplývaly žádné konkrétní návrhy opatření ke zlepšení systému protipovodňové prevence**, které by byly promítnuty do Strategie, Záměrů či dokumentace ostatních podprogramů a programů MŽP.

MŽP nastavilo cíle v oblasti ochrany před povodněmi společně s cíli v dalších oblastech koncepce vod nejen ve Strategii (r. 2000), ale v květnu 2007 i v *Plánu hlavních povodí České republiky*. Tento dokument představuje dlouhodobou koncepci oblasti vod pro šestileté období 2007–2012 a stanovuje rámcové cíle státní politiky pro harmonizaci veřejných zájmů v oblasti ochrany vod.

MŽP vyhodnotilo plnění Strategie v dubnu 2003 ve *Zprávě o plnění Strategie ochrany před povodněmi pro území České republiky*, ze které vyplynulo, že nebylo potřeba měnit stanovené zásady a cíle.

Informace o realizaci programu 215 120 uvedlo MŽP ve 3 zprávách o plnění programů prevence před povodněmi (ze dne 7. dubna 2003, ze dne 12. dubna 2006 a k 31. prosinci 2008). **Ve zprávách o plnění programů prevence před povodněmi nevedlo MŽP konkrétní skutečnosti, resp. údaje o plnění cílů některých podprogramů.**

Do Strategie nebyly přijaty žádné nové ani vypuštěny žádné stávající zásady, cíle či priority prevence před povodněmi na základě posouzení a analýz povodňových situací a vyhodnocení realizovaných programů. Strategie nebyla od roku 2003 do doby provádění kontroly přezkoumána ani hodnocena.

2. Dokumentace programů

Kontrolou DP bylo ověřováno nastavení cílů a technicko-ekonomických parametrů programů a podprogramů, vč. jejich zdůvodnění, dále bylo prověřeno zabezpečení finančních zdrojů pro realizaci programů, stanovení pravidel pro přípravu akcí zařazovaných do programů a stanovení kritérií a podmínek pro hodnocení žádostí o poskytnutí dotace – prověřen byl i vlastní proces hodnocení žádostí.

Kontrolou zabezpečení zdrojů financování programů 215 120 a 215 130 bylo zjištěno, že **MŽP neplnilo úkol stanovený usnesením vlády ze dne 13. září 2000 č. 897, k Záměrům tvorby programů prevence před povodněmi, a to každoročně vždy do 30. dubna předkládat místopředsedovi vlády a ministru financí návrh upřesněných finančních požadavků na státní rozpočet se stanovením priorit.**

2.1 Program 215 120

MŽP v dokumentaci programu v článku 4 – *Specifikace věcných cílů programu 215 120 a podprogramů* a dále v dokumentaci jednotlivých podprogramů **formulovalo cíle podprogramů pouze obecně bez bližší specifikace a bez kvantifikace či kvalitativního vymezení**, např.:

- v podprogramu 215 122:

„Dokončit automatizaci vodoměrných stanic v hlásných profilech kategorie A a postupně vybavit automatickými stanicemi hlásné profily kategorie B ...“

„Zajistit odolnost a spolehlivost vodoměrných stanic tak, aby měření i přenos dat byly spolehlivé zajištěny i při extrémních povodních ...“

„Nadále zlepšovat systémy hydrologické předpovědi, jejich spolehlivost a prodlužovat dobu předpovědi ...“

- v podprogramu 215 124 u dílčího projektu 1:

„Výstupem sloužícím pro účely prevence budou zejména mapy a dokumentace sesuvných území. Majitelem bude ČGS a výsledky budou k dispozici pro orgány státní správy i samosprávy.“

- v podprogramu 215 124 u dílčího projektu 2:

„Výstupem budou konkrétní opatření při sanaci a stabilizaci svahových sesuvů a skalních říčních včetně nezbytného monitoringu. Majitelem budou příslušné obce a informace budou k dispozici pro orgány státní správy a samosprávy.“

Obecným nastavením cílů programu (podprogramů) bez jejich bližšího kvantitativního či kvalitativního vymezení nevytvořilo MŽP podmínky pro závěrečné vyhodnocení účelnosti a efektivnosti vynaložených peněžních prostředků, a to zejména z hlediska měřitelnosti dosažovaných výsledků².

Souhrn potřeb a zdrojů financování programu 215 120 byl vyrovnaný a činil celkem 998 mil. Kč (výdaje SR 917 mil. Kč), resp. po aktivaci podprogramu 215 126 po jarní povodni v roce 2006 činil tento souhrn celkem 1 012 mil. Kč (výdaje SR 931 mil. Kč). MŽP při návrhu programu, stanovení finanční potřeby pro realizaci programu a nastavení tzv. *kritérií podpory*³ (např. v případě podprogramu 215 122 – náklady na jednu vodoměrnou stanicí MAX 800 tis. Kč) vycházelo, dle svého vyjádření, z podkladů již realizovaných prací, ze spolupráce s organizacemi, které se největší měrou na programu podílely, a z jejich praktických zkušeností. MŽP však NKÚ nepředložilo doklady, ze kterých by bylo možné ověřit nastavení hodnot kritérií pro přidělení podpory a opodstatněnost požadované výše finančních prostředků na realizaci programu 215 120 (a jeho podprogramů).

Technicko-ekonomické parametry programu

Původní technicko-ekonomické parametry programu a jednotlivých podprogramů byly ve většině případů ve skutečnosti pouze parametrem ekonomickým s uvedením maximální hodnoty v Kč, která nesměla být překročena. Uvedené parametry (např. *cena stabilizace, geol. průzkumu a monitoringu 1 sesuvu* – MAX 2 800 000 Kč, *náklady na jednu vodoměrnou stanicí* – MAX 800 000 Kč) tak nezahrnovaly zároveň technické i ekonomické aspekty, jejichž plnění by mělo vypovídací schopnost ve vztahu k hospodárnosti a efektivnosti dosažených výsledků.

2 Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 218/2000 Sb. uvádí, že systém programového financování byl zaváděn s cílem dosáhnout maximální hospodárnosti vynakládaných prostředků státního rozpočtu, a to vždy na dosažení konkrétně definovaných cílů programu v určeném časovém horizontu.

3 Pojem podpora vymezilo MŽP pro účely dokumentace programu 215 120 jako peněžní prostředky státního rozpočtu kapitoly 315 – *Ministerstvo životního prostředí* poskytnuté na účel specifikovaný žádostí v souladu s předmětem dotace.



MŽP nepředložilo doklady, ze kterých by bylo možné ověřit opodstatněnost nastavené výše technicko-ekonomických parametrů, a ve svém vyjádření uvedlo, že takové podkladové materiály neexistují.

V roce 2005 MŽP v rámci podprogramu 215 124 u dílčího projektu 2 doplnilo technicko-ekonomické parametry, které určovaly maximální jednotkové ceny, např.: *skalní řízení – obtížný zásah (do 100 m³)* – MAX 10 000 Kč/m³.

V programu 215 120 MŽP změnilo technicko-ekonomické parametry v podprogramu 215 124 u dílčího projektu 2 tak, že zahrnovaly ekonomické i technické aspekty. Kontrolou však nebylo možné z předložených materiálů ověřit opodstatněnost nastavení výše jejich hodnot.

MŽP v průběhu realizace programu změnilo některé další parametry, např.: *náklady na jednu vodoměrnou stanici* – MAX 1 500 000 Kč/stanici (původně MAX 800 000 Kč/stanici) nebo *počet vodoměrných stanic* – MIN 50 ks (původně MIN 100 ks). Uvedené změny parametrů nebyly v žádosti MŽP o schválení změn DP 215 120 nijak odůvodněny. MŽP na dotaz NKÚ uvedlo, že změna zmíněných parametrů byla u Ministerstva financí dodatečně uplatněna při projednávání ekonomických parametrů podprogramu 215 124. MŽP k tomuto nepředložilo žádnou dokumentaci. **Z předložených dokladů nebylo možné kontrolou ověřit opodstatněnost a důvod změny některých parametrů programu.**

2.2 Program 215 130

Dokumentaci programu 215 130 vypracovalo MŽP v dubnu 2003 na základě projektu *Modernizace Předpovědní a výstražné služby (PVS) Českého hydrometeorologického ústavu* (dále také „projekt Modernizace“) zpracovaného v červnu 2002 a upraveného v prosinci 2002. Po jarní povodni v roce 2006 byla DP upravena a doplněna s cílem zajistit posílení činnosti předpovědní a výstražné povodňové služby ČHMÚ.

Základním cílem programu byla modernizace prostředků předpovědní a výstražné služby (dále též „PVS“) ČHMÚ a zajištění stabilního financování PVS pro její důležitost při krizových situacích. V DP byly specifikovány konkrétní věcné a finanční požadavky na modernizaci PVS v podobě konkrétních investičních akcí, které měly být v rámci programu realizovány. Kromě finančního krytí investičních nákladů byl program určen také na krytí souvisejících (investicemi vyvolaných) neinvestičních potřeb programu. Plánované neinvestiční výdaje dle původní DP představovaly 65 % veškerých plánovaných výdajů na realizaci programu, dle upravené DP to bylo cca 60 %.

MŽP zpracovalo dokumentaci programu 215 130 s tím, že většina peněžních prostředků SR byla určena na krytí neinvestičních (provozních) potřeb za účelem zajištění stabilního financování PVS, a to i přesto, že v projektu Modernizace bylo uvažováno a předpokládáno posílení příspěvku na provoz ČHMÚ tak, aby bylo možné finančně zajistit činnost modernizované PVS. Financování z programu tak v podstatě u ČHMÚ suplovalo příspěvek na provoz.

Stabilní financování provozních potřeb nelze zajistit realizací programu s omezenou časovou platností, navíc programové financování není k takovému účelu (krytí provozních nákladů) ani primárně určeno⁴.

3. Realizace programů

Realizace programů 215 120 a 215 130 byla ověřována u 15 příjemců peněžních prostředků SR kontrolou 41 vybraných akcí. Ověřovány byly příprava a registrace akcí, zadávací řízení na

⁴ K tomu viz poznámka pod čarou č. 2.

výběr dodavatelů, smluvní zabezpečení, realizace a financování akcí, závěrečné vyhodnocení akcí a kontrolní činnost ze strany MŽP. Kontrola byla zaměřena zejména na dodržování platných právních předpisů, plnění závazných parametrů akce a podmínek čerpání prostředků SR stanovených v rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce, resp. v rozhodnutí o poskytnutí dotace, a zaměřila se také na posouzení účelnosti a hospodárnosti při nakládání s peněžními prostředky státního rozpočtu.

3.1 Program 215 120

Realizace programu 215 120 byla ověřována kontrolou 30 akcí u 15 příjemců dotací. Kontrolovaný objem peněžních prostředků činil 247 279 tis. Kč.

Kontrolou byly zjištěny zejména následující nedostatky v oblasti veřejných zakázek:

- Město Ledec nad Sázavou nedodrželo zásadu transparentnosti ve smyslu zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, tím, že řádně nezdůvodnilo, proč hodnotilo nabídky uchazečů (u zakázky do 2 mil. Kč bez DPH na zhotovení projektové dokumentace), kteří nesplnili podmínky zadání, a nehodnotilo nabídky dle předem stanovených kritérií.
- Město Ledec nad Sázavou ve dvou případech nepředložilo k provedenému výběru dodavatele na geologický dozor (zakázka do 2 mil. Kč bez DPH dle zákona č. 40/2004 Sb.), resp. na zhotovitele projektové dokumentace (veřejná zakázka malého rozsahu dle zákona č. 137/2006 Sb.) žádnou dokumentaci a neprokázalo, že dodrželo základní zásady zákona o veřejných zakázkách.
- Statutární město Děčín ve třech případech zadávání veřejné zakázky (budoucí peněžité závazky ze smlouvy nepřesahoval částku 30 mil. Kč bez DPH dle zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek) v zadávací dokumentaci nespecifikovalo jednoznačně množství a druh požadovaných prací, a tím nezajistilo, že nabídky uchazečů a výše jejich nabídkových cen jakožto hlavní hodnotící kritérium budou porovnatelné a umožní výběr nejvhodnější nabídky.
- SESO porušilo zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, tím, že zakázku na služby s předpokládanou cenou vyšší než 2 mil. Kč bez DPH nezadalo jako podlimitní veřejnou zakázku, ale jako zakázku malého rozsahu.
- Obec Hřensko porušila zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, tím, že na veřejnou zakázku přesahující částku 30 mil. Kč bez DPH nevyhlásila obchodní veřejnou soutěž, ale zadala ji jako výzvu více zájemcům o veřejnou zakázku k podání nabídky.

Kontrolou realizace akcí byla dále zjištěna porušení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, resp. 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; např.:

- Statutární město Děčín porušilo zákon o účetnictví a vyhlášku č. 505/2002 Sb. tím, že v roce 2007 nevedlo úplné účetnictví, neboť nezaúčtovalo na příslušný majetkový účet majetek, který byl uveden do stavu způsobilého k užívání, a toto provedlo s více než ročním zpožděním.
- ČHMÚ porušil ve dvou případech zákon o účetnictví a vyhlášku č. 505/2002 Sb. tím, že nezařadil majetek pořízený z prostředků SR na příslušný majetkový účet v době jeho uvedení do stavu způsobilého k užívání a nezačal jej odepisovat. Tento majetek mnohdy zařazoval s několikaměsíčním (až s více než ročním) zpožděním a většinou až v následujícím účetním období.



3.2 Program 215 130

Realizace programu 215 130 byla ověřována u ČHMÚ kontrolou 11 vybraných akcí (sedmi investičních akcí a čtyř akcí neinvestičního charakteru). Kontrolovaný objem peněžních prostředků činil 218 097 tis. Kč.

Kontrolou byly zjištěny zejména následující nedostatky:

- ČHMÚ při zadávání veřejné zakázky na výstavbu a rekonstrukci vodoměrných stanic porušil zákon č. 40/2004 Sb. tím, že zakázku na stavební práce s předpokládanou cenou vyšší než 2 mil. Kč bez DPH nezařadil jako podlimitní veřejnou zakázku, ale vybral dodavatele mimo režim uvedeného zákona.
- ČHMÚ postupoval v rozporu se zákonem č. 137/2006 Sb. tím, že:
 - rozdělil předmět veřejné zakázky na dodávku mobilních průtokoměrů tak, že tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky – v důsledku toho ČHMÚ zadával dvě podlimitní veřejné zakázky místo jedné nadlimitní veřejné zakázky;
 - rozdělil předmět veřejné zakázky na dodávku a montáž automatických měřicích stanic tak, že tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky – v důsledku toho ČHMÚ zadával dvě veřejné zakázky malého rozsahu místo jedné podlimitní veřejné zakázky.
- ČHMÚ nedodržel při zadávání veřejné zakázky malého rozsahu (dle zákona č. 137/2006 Sb.) na dodávku a montáž automatických měřicích stanic na hlásných profilech v povodí Vltavy a Labe zásadu transparentnosti, neboť vítězného uchazeče určil na základě kritérií, která nebyla součástí zadávací dokumentace. ČHMÚ zároveň nepostupoval hospodárně, neboť vybral uchazeče, jehož nabídková cena vč. DPH byla o 172 tis. Kč vyšší než nabídková cena druhého hodnoceného uchazeče – přitom v ostatních hodnotících kritériích byly nabídky obou uchazečů rovnocenné.
- ČHMÚ nedodržel zákon o účetnictví a jeho prováděcí vyhlášku č. 505/2002 Sb. tím, že nezařazoval majetek způsobilý k užívání pořízený z prostředků SR na příslušný majetkový účet v době jeho uvedení do stavu způsobilého k užívání a nezačal jej odepisovat. ČHMÚ zařazoval majetek do užívání s několikaměsíčním, v mnoha případech i s více než ročním zpožděním a většinou až v následujícím účetním období. V důsledku toho ČHMÚ nevedl v letech 2004–2007 úplné účetnictví, neboť v těchto letech neúčtoval o dlouhodobém hmotném majetku způsobilém k užívání a o odpisech k tomuto majetku.

4. Závěrečné vyhodnocení programů

Podle ustanovení § 4 vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, má závěrečné vyhodnocení programu obsahovat přehled o čerpání prostředků státního rozpočtu na financování programu, zprávu o plnění cílů a dosažené hodnoty parametrů.

Kontrolou bylo zjištěno, že **MŽP vyhodnotilo plnění cílů programu 215 120, resp. jeho podprogramů, pouze formálním konstatováním⁵**, např.:

- v podprogramu 215 122:

„Dokončena automatizace vodoměrných stanic v hlásných profilech kategorie A a postupně dovybaveny i vodoměrné stanice v hlásných profilech kategorie B ...“

„Zajištěna odolnost a spolehlivost vodoměrných stanic tak, aby měření i přenos dat byly spolehlivě zajištěny i při extrémních povodních ...“

„Zlepšen systém hydrologické předpovědi, její spolehlivost a prodloužena doba předpovědi ...“

- v podprogramu 215 124 u dílčího projektu 2:

„Program nápravných opatření konkrétní finanční pomoci byl směřován na komplex stabilizačních opatření nejrizikovějších sesuvů, tj. sesuvů III. kategorie, a projevů skalního řízení, tj. přírodních exodynamických jevů, které bezprostředně nebo v krátkém časovém horizontu svými negativními projevy a následky ohrožovaly státem chráněný obecný zájem - především životy, zdraví, majetek občanů a infrastrukturu území a sídel.“

Žádné další údaje týkající se dílčího projektu 2 podprogramu 215 124 zpráva o plnění cílů neobsahovala.

MŽP v závěrečném vyhodnocení programu 215 120 uvedlo „dosažené hodnoty parametrů“, které však nevyjadřovaly skutečně dosažené hodnoty, ale jednalo se o hraniční hodnoty parametrů uvedené v DP a schválené Ministerstvem financí. Například u parametru *náklady na jednu vodoměrnou stanici* se schválenou hodnotou MAX 1 500 000 Kč/stanici byla uvedena „dosažená hodnota parametru“ MAX 1 500 000 Kč/stanici. Výjimku tvořil parametr *počet vodoměrných stanic*, který zcela konkrétně uváděl vybudování či rekonstrukci 68 stanic (parametr byl po změně v DP nastaven na MIN 50 ks).

V závěrečném vyhodnocení programu 215 120 MŽP vůbec nevyhodnotilo podprogram 215 124.

MŽP nedodrželo ustanovení § 4 vyhlášky č. 560/2006 Sb. tím, že v závěrečném vyhodnocení programu 215 120 neuvadlo skutečné dosažené hodnoty všech parametrů stanovených Ministerstvem financí k vyhodnocení.

Závěrečné vyhodnocení programu 215 130 obsahovalo všechny požadované náležitosti.

III. Vyhodnocení

Základním koncepčním materiálem pro prevenci před povodněmi v ČR je *Strategie ochrany před povodněmi pro území České republiky*. Tento materiál byl zpracován jako reakce na ničivé povodně v letech 1997 a 1998. Vyhodnocování následných povodní nezměnilo do ukončení kontroly NKÚ podstatným způsobem základní zásady a cíle ochrany před povodněmi. Strategie, coby koncepční materiál v oblasti prevence před povodněmi, nebyla od roku 2003 přehodnocena. Částečně byl tento stav způsoben tím, že MŽP nebylo schopno do programů prevence před povodněmi navrhnout takové vyhodnotitelné cíle, které by mohly věcně usměrnit stávající zásady, cíle či priority uvedené ve Strategii.

Nekonkrétnost nebo absence měřitelnosti cílů, parametrů či indikátorů uvedených v programech a jejich podprogramech, které byly předmětem této kontrolní akce, neumožnily efektivní vyhodnocení kontrolovaných programů. Zejména v závěrečných vyhodnoceních chyběly vyhodnocení a rozbor míry splnění cílů programu a analýza efektivnosti vynaložených peněžních prostředků státního rozpočtu. Nastavení obecných cílů např. umožnilo ČHMÚ suplovat příspěvek na provoz čerpáním peněžních prostředků státního rozpočtu z programu, což neodpovídá principům programového financování.

NKÚ ve svých kontrolních závěrech dlouhodobě poukazuje na systémové selhávání institutu financování programů, k němuž dochází zejména proto, že cíle a parametry programů nejsou z hlediska vyhodnotitelnosti dostatečně definovány. Závěrečná vyhodnocení programů jsou pak často formální. Tento stav nepřispívá k obecné potřebě efektivní alokace veřejných prostředků.



09/21

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

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/21. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Zdeňka Profeldová.

Cílem kontroly bylo prověřit 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.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 a 2008, v případě věcných souvislostí i předchozí období a období do ukončení kontroly. Kontrola byla prováděna v době od září roku 2009 do března roku 2010.

Kontrolovanou osobou byl Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále jen „ÚZSVM“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu podané ÚZSVM byly vypořádány vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XII. zasedání, konaném dne 7. června 2010,

schválilo usnesením č. 4/XII/2010

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

ÚZSVM byl zřízen ke dni 1. července 2002 zákonem č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Je organizační složkou státu a účetní jednotkou. Příjmy a výdaje ÚZSVM jsou obsaženy v rozpočtu kapitoly 312 – *Ministerstvo financí*. ÚZSVM jedná v řízení před soudy, rozhodci nebo stálými rozhodčími soudy, správními úřady a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku státu, zpracovává právní stanoviska a plní další úkoly stanovené zvláštními právními předpisy a výše uvedeným zákonem.

Hospodaření ÚZSVM s majetkem státu upravuje zejména zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, a vyhláška č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu. ÚZSVM má povinnost vést majetek v účetnictví ve smyslu ustanovení § 14 zákona č. 219/2000 Sb. nebo v operativní evidenci ve smyslu ustanovení § 15 zákona č. 219/2000 Sb.

Kontrola byla podrobena evidenci majetku a nakládání s majetkem podle § 10 zákona č. 219/2000 Sb., u něhož při jeho nabytí státem nebylo patrné, které organizační složce přísluší hospodaření s tímto majetkem, nebo u něhož se zjistilo, že s ním žádná organizační složka



státu podle tohoto zákona nehospodaří, (dále jen „majetek podle § 10 zákona č. 219/2000 Sb.“). ÚZSVM byl příslušný hospodařit s tímto majetkem na základě § 11 zákona č. 219/2000 Sb.

Dále byl kontrole podroben postup ÚZSVM při nakládání s pohledávkami a vymáhání pohledávek, k nimž ÚZSVM nabyl příslušnost hospodařit podle ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. nebo které vznikly v souvislosti s nakládáním s movitým a nemovitým majetkem podle § 10 zákona č. 219/2000 Sb., s výjimkou pohledávek, které vznikly v souvislosti se správou smluv o poskytnutí příspěvku na individuální bytovou výstavbu.

ÚZSVM vykonává podle § 14 odst. 1 zákona č. 201/2002 Sb. svoji činnost prostřednictvím územních pracovišť (dále také „ÚP“), která působí v sídlech krajských soudů pro územní obvody krajských soudů a v hlavním městě Praze pro území hlavního města Prahy. Územní pracoviště řídí organizační útvary – odloučená pracoviště (dále také „OP“). ÚP a OP zajišťují komplexní výkon ucelené části působnosti ÚZSVM na svěřeném území. Každé ÚP vykonává pro svěřené území činnosti, které OP nevykonává, (např. vede účetnictví) a pro část svěřeného území vykonává stejné činnosti jako OP.

Kontrola NKÚ proběhla u následujících organizačních útvarů ÚZSVM:

- ÚP v hlavním městě Praze, Střední Čechy, Hradec Králové, České Budějovice, Plzeň, Ústí nad Labem, Brno;
- OP Ústí nad Orlicí, Strakonice, Tachov, Jablonec nad Nisou, Břeclav, Jihlava, Zlín.

Kontrolou bylo prověřeno nakládání s majetkem v hodnotě 63 402 599 Kč vedeným v operativní evidenci, s majetkem v hodnotě 379 143 602 Kč vedeným v účetnictví, dále byly prověřeny nájemní smlouvy, jejichž celková výše ročního nájemného dosáhla 14 073 121 Kč, a stav pohledávek v hodnotě 19 368 080 Kč.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

A. Majetek vedený v operativní evidenci

ÚZSVM má dle ustanovení § 15 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb. povinnost vést majetek uvedený v § 10 zákona č. 219/2000 Sb. v operativní evidenci způsobem a za podmínek, které upravuje vyhláška č. 62/2001 Sb. Hodnota tohoto majetku je uvedena v následující tabulce:

Tabulka č. 1 – Majetek vedený v operativní evidenci ÚZSVM (v Kč)

Datum	Stav majetku		
	Finanční	Movitý	Nemovitý
1. 1. 2007	31 646 240	17 481 565	754 333 038
31. 12. 2007	46 270 348	6 425 521	696 432 706
1. 1. 2008	46 270 348	6 425 521	696 432 706
31. 12. 2008	59 479 805	32 493 711	638 945 504

Zdroj: informace ÚZSVM ze dne 9. 2. 2010.

ÚZSVM podle zákona č. 279/2003 Sb., o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů, spravuje na základě pověření soudu i zajištěný majetek. Tento majetek vede ÚZSVM až do pravomocného rozhodnutí soudu o zmíněném majetku také v operativní evidenci. Správa zajištěného majetku nebyla předmětem kontroly.

Vedení operativní evidence

ÚZSVM v kontrolovaném období vedl majetek v evidenčních pomůckách, kterými jsou podle § 7 odst. 1 vyhlášky č. 62/2001 Sb. rejstřík podstat, jmenný index, seznam, popis a ocenění majetku, skladní knihy, přehled o pohybu klíčů a dokladový spis. Evidenční pomůcky jsou vedeny v listinné podobě. ÚZSVM vede některé informace o majetku také v elektronické podobě v informačním systému majetku státu. Kontrole NKÚ byla podrobena evidence majetku v evidenčních pomůckách vedených v listinné podobě.

ÚZSVM při vedení operativní evidence:

- neprovedl vždy opravy zápisů v evidenčních pomůckách průkazně, srozumitelně a čitelně, s uvedením data a podpisu toho, kdo opravu provedl, což odporuje ustanovení § 6 odst. 2 vyhlášky č. 62/2001 Sb. Nedostatky byly zjištěny u ÚP v hlavním městě Praze, ÚP Střední Čechy, ÚP Hradec Králové, OP Ústí nad Orlicí, ÚP České Budějovice a ÚP Brno celkem v 33 případech;
- nevedl majetek v operativní evidenci způsobem uvedeným v ustanovení § 10 odst. 1 vyhlášky č. 62/2001 Sb., protože evidenční pomůcka *seznam, popis a ocenění majetku* nebyla vždy (po celou dobu) součástí listinného dokladového spisu, byla vložena do dokladového spisu teprve se závěrečnou sestavou majetku nebo netvořila součást dokladového spisu vůbec (ÚP v hlavním městě Praze, OP Ústí nad Orlicí, ÚP Brno);
- neoceníl 82 nemovitostí vedených v operativní evidenci způsobem uvedeným v ustanovení § 10 odst. 3 vyhlášky č. 62/2001 Sb., protože ÚP v hlavním městě Praze, ÚP České Budějovice, ÚP Ústí nad Labem, OP Strakonice a OP Břeclav neoceníly tyto nemovitosti posudkem znalce, ale ocenily je nulovou hodnotou nebo hodnotou v rozmezí 0,80–1,90 Kč za jednu nemovitost;
- nevedl majetek v operativní evidenci způsobem uvedeným v ustanovení § 6 odst. 1 a v ustanovení § 13 odst. 1 vyhlášky č. 62/2001 Sb., protože u ÚP Hradec Králové a OP Ústí nad Orlicí bylo zjištěno, že dokladové spisy neobsahovaly veškeré písemnosti týkající se nakládání s majetkem.

Podle § 19 odst. 2 zákona č. 201/2002 Sb. plní úkoly související s nakládáním s majetkem, s nímž je ÚZSVM příslušný hospodařit, to územní pracoviště, v jehož obvodu se majetek nachází, nebo pracoviště, v jehož územním obvodu měl bydliště, resp. sídlo, předchozí majitel. Podle § 8 odst. 2 vyhlášky č. 62/2001 Sb. se do rejstříku podstat zapisují tzv. případy majetku. Pokud případ majetku zahrnuje více majetkových položek (např. dědictví), učiní se o případu jeden zápis. Případem majetku se rozumí majetek nabytý do vlastnictví státu na základě jednoho právního úkonu nebo právní skutečnosti.

Každé územní pracoviště vede vlastní rejstřík podstat. Byly zjištěny případy, kdy se majetek z jednoho případu nacházel v územních obvodech několika územních pracovišť a do svého rejstříku podstat zapsalo případ majetku každé ÚP, v jehož územním obvodu se nějaká část tohoto majetku nacházela. Byly zjištěny i případy, kdy jeden případ majetku zahrnoval jak hmotný (movitý, nemovitý), tak i finanční majetek (cenné papíry). V těchto případech zapsalo daný případ majetku do svého rejstříku podstat ÚP v hlavním městě Praze, které hospodaří s cennými papíry, a dále každé ÚP, v jehož územním obvodu se nějaká část movitého nebo nemovitého majetku nacházela.

Právní úprava vedení operativní evidence uvedená ve vyhlášce č. 62/2001 Sb. neumožňuje jednoznačný výklad, zda ÚZSVM jako organizační složka státu má vést jeden rejstřík podstat či zda vlastní rejstřík podstat má vést každé územní pracoviště. Z uvedeného důvodu nelze vyhodnotit, zda zapsání jednoho případu majetku do více rejstříků podstat je, či není v souladu s právními předpisy.



ÚP zapisovala do rejstříku podstat také případy majetku, o jehož nabytí státem nebylo v době zápisu příslušným orgánem pravomocně rozhodnuto. ÚP v hlavním městě Praze, ÚP Brno, ÚP České Budějovice a ÚP Plzeň poté, co příslušný orgán o nabytí majetku do vlastnictví státu pravomocně rozhodl, nezaznamenaly nabytí právní moci rozhodnutí do rejstříku podstat k příslušnému zápisu případu majetku. Ze zápisů v rejstříku podstat tak nebylo a není zřejmé, zda majetek zapsaný pod jednotlivými případy je ve vlastnictví státu.

Inventarizace majetku v operativní evidenci

Povinnost provádět každý rok k 31. prosinci inventarizaci majetku vedeného v operativní evidenci ukládá ustanovení § 6 odst. 3 vyhlášky č. 62/2001 Sb., podle kterého se inventarizace movitých věcí uložených u příslušné organizační složky státu provádí porovnáním údajů v evidenčních pomůckách se skutečným stavem. V případě nemovitého majetku evidovaného v katastru nemovitostí se inventarizace provádí porovnáním údajů v evidenčních pomůckách s údaji v katastru nemovitostí.

ÚZSVM neprováděl inventury movitých věcí jednotně. Některá ÚP a OP k 31. prosinci 2007 a k 31. prosinci 2008 fyzicky inventarizovala pouze movité věci uložené v prostorách sídel organizačních útvarů ÚZSVM a ostatní movité věci neinventarizovala. Ve většině případů se jednalo o movitý majetek uložený v bytech po zůstavitelích.

Fyzickou inventuru movitých věcí uložených jinde než u ÚZSVM neprovedly:

- ÚP Brno, OP Břeclav, OP Jihlava a OP Zlín a tyto movité věci byly v operativní evidenci vedeny v nulové hodnotě;
- ÚP Střední Čechy, ÚP Hradec Králové, OP Ústí nad Orlicí, ÚP České Budějovice a ÚP Plzeň a tyto movité věci měly v roce 2007 hodnotu celkem 499 371 Kč a v roce 2008 hodnotu 538 314 Kč.

ÚP Ústí nad Labem, OP Tachov a OP Jablonec nad Nisou k 31. prosinci 2007 a k 31. prosinci 2008 provedly fyzickou inventuru všech movitých věcí, které byly vedeny v operativní evidenci.

Právní úprava nedává odpověď na otázku, jak vykládat sousloví „... *uložených u příslušné organizační složky* ...“. Není zřejmé, zda se jedná pouze o prostory, v nichž organizační útvary organizační složky sídlí, nebo o všechny prostory, s nimiž má organizační složka příslušnost hospodařit nebo je má pronajaté (např. jako sklady). V důsledku toho nelze vyhodnotit, který postup je správný.

Převod majetku z operativní evidence do účetnictví

ÚZSVM má podle ustanovení § 15 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb. povinnost převést majetek z operativní evidence do účetnictví, pokud se mu nepodařilo do dvou let od nabytí majetku s majetkem naložit a pokud je nadále příslušný s ním hospodařit.

Kontroly bylo podrobeno 48 převodů majetku z operativní evidence do účetnictví v roce 2007 nebo 2008.

ÚZSVM porušil ustanovení § 15 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že ÚP Střední Čechy, ÚP Plzeň a OP Tachov celkem ve třech zjištěných případech nepřevedly z operativní evidence do účetnictví majetek, se kterým ve lhůtě dvou let od nabytí příslušnosti hospodařit nenaložily.

B. Majetek vedený v účetnictví

V účetnictví vede ÚZSVM majetek, který na něj převedly jiné organizační složky státu nebo státní organizace, a dále majetek, se kterým se mu nepodařilo do dvou let od zavedení do operativní evidence naložit a byl převeden do účetnictví k jeho další realizaci (§ 15 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb.). Příslušnost hospodařit s tímto majetkem se pak nadále řídí ustanovením § 9 zákona č. 219/2000 Sb.



Hodnota tohoto majetku je uvedena v následující tabulce:

Tabulka č. 2 – Majetek vedený v účetnictví ÚZSVM (v Kč)

Datum	Stav majetku		
	Finanční	Movitý	Nemovitý
1. 1. 2007	12 455 737	259 616 590	16 188 528 038
31. 12. 2007	18 894 161	444 755 501	15 477 525 090
1. 1. 2008	18 894 161	444 755 501	15 477 525 090
31. 12. 2008	23 809 179	380 762 891	14 485 854 620

Zdroj: informace ÚZSVM ze dne 9. 2. 2010.

Oceňování majetku v účetnictví

ÚZSVM nepostupoval vždy v souladu s ustanovením § 24 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, neboť ÚP v hlavním městě Praze, ÚP České Budějovice, ÚP Ústí nad Labem a OP Jihlava neocenily při zařazení do účetnictví pět nemovitostí reprodukční pořizovací cenou. Do účetnictví převzaly nemovitosti z operativní evidence oceněné hodnotou jedné koruny.

Účtování o majetku a inventarizace majetku

Účtování do jiného účetního období a inventarizace hmotného majetku

ÚZSVM porušil ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. tím, že v účetním období 2006 nezaúčtoval v účetních knihách všechny účetní případy, které s tímto účetním obdobím věcně a časově souvisely, a stav hmotného majetku za účetní období 2006 vykázal v účetnictví o 5 451 657 Kč vyšší. Účetnictví ÚZSVM v účetním období 2006 nebylo úplné. Zjištěny byly tyto případy:

- ÚP v hlavním městě Praze vyřadilo v účetním období 2007 z účetnictví movitý majetek prodaný v účetním období 2006 v pořizovací ceně 88 510 Kč;
- ÚP Brno zaúčtovalo v účetním období 2007 nemovitý majetek v pořizovací ceně 282 832 Kč, s nímž nabylo příslušnost hospodařit v účetním období 2006;
- ÚP České Budějovice vyřadilo z účetnictví v účetním období 2007 pět pozemků v celkové pořizovací ceně 5 406 441 Kč, které bezúplatně převedlo na nabyvatele v roce 2006;
- OP Zlín vyřadilo v roce 2006 z účtu 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* soubor 4 818 kusů movitého majetku a nevykázalo jej v účetní závěrce k 31. prosinci 2006, přestože s ním mělo k tomuto datu příslušnost hospodařit. Tento majetek zaúčtovalo až dne 28. února 2007 na účet 032 – *Umělecká díla*.
- OP Břeclav vyřadilo z účetnictví v účetním období 2007 čtyři pozemky v celkové pořizovací ceně 239 538 Kč prodané v roce 2006.

ÚP v hlavním městě Praze, ÚP Brno, ÚP České Budějovice a OP Zlín porušily také § 29 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., neboť inventarizací k 31. prosinci 2006 nezjistily výše uvedené rozdíly mezi skutečným a účetním stavem hmotného majetku.

C. Postup při bezúplatných a úplatných převodech majetku

Kontrola bylo podrobena 156 převodů majetku vedeného v operativní evidenci v celkové hodnotě 63 402 599 Kč a 159 převodů majetku vedeného v účetnictví v celkové pořizovací ceně 379 143 602 Kč.



Tabulka č. 3 – Hodnota majetku vedeného v účetnictví a v operativní evidenci, který byl v roce 2007 a 2008 převeden na jiné subjekty (v Kč)

Období	Úbytky majetku					
	Účetnictví			Operativní evidence		
	Finanční	Movitý	Nemovitý	Finanční	Movitý	Nemovitý
Rok 2007	3 255 916	115 475 194	1 786 560 225	39 890 431	32 589 903	220 394 509
Rok 2008	9 484 793	100 343 802	3 822 875 869	35 821 990	13 251 719	338 478 049

Zdroj: informace ÚZSVM ze dne 9. 2. 2010.

ÚZSVM má v souladu s ustanovením § 15 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. povinnost majetek v operativní evidenci rozmístit bez zbytečného odkladu u organizačních složek státu, pokud to zvláštní povaha majetku vyžaduje nebo jej tyto potřebují pro zabezpečení výkonu své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti (z týchž důvodů nebo ve veřejném zájmu si majetek může ponechat ÚZSVM). V ostatních případech má majetek převést do vlastnictví právnických nebo fyzických osob, a to bezúplatně nebo úplatně. Podle § 22 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. lze převést věc bezúplatně pouze ve veřejném zájmu anebo byl-li by bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí nebo stanovil-li tak zvláštní předpis.

Při úplatném převodu věci má ÚZSVM podle § 22 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. povinnost sjednat cenu nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Podle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 62/2001 Sb. má u nemovitých věcí použít cenu stanovenou znalcem. Minimální kupní cenu lze přiměřeně snížit pouze v případě, že se výběrové řízení opakuje pro nezájem. Úplatný převod prováděl ÚZSVM formou výběrového řízení nebo přímého prodeje, příp. dražbou.

Rozhodnutí o nepotřebnosti majetku vedeného v účetnictví, nabídka majetku organizačním složkám státu

ÚZSVM porušil ustanovení § 14 odst. 7 zákona č. 219/2000 Sb., které umožňuje nakládat s majetkem až poté, kdy vedoucí příslušné organizační složky státu rozhodne písemně o nepotřebnosti majetku. ÚP Brno a OP Zlín nabídly nemovitosti vedené v účetnictví organizačním složkám státu před vydáním rozhodnutí o jejich nepotřebnosti.

Další podmínkou, kterou organizační složka státu musí splnit dříve, než s majetkem naloží, je povinnost nabídnout jej na základě širší nabídky jiným organizačním složkám státu, jak stanoví § 19 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb. Právní předpis podrobněji nedefinuje širší nabídku, takže dochází ke značným disproporcím v počtu oslovených organizačních složek státu. Například ÚP Brno nabídlo budovu s pozemkem pěti organizačním složkám státu, OP Zlín nabídlo garáž s pozemkem sedmnácti organizačním složkám státu a ve stejném období jinou garáž s pozemkem nabídlo OP Zlín pěti organizačním složkám státu.

Stanovení minimální kupní ceny ve výběrovém řízení

ÚZSVM postupoval v rozporu s ustanovením § 22 odst. 2 vyhlášky č. 62/2001 Sb., když:

- ÚP Plzeň snížilo ve druhém kole výběrového řízení minimální kupní cenu o 410 000 Kč a OP Zlín o 19 200 Kč, přestože výběrová řízení nebyla opakována pro nezájem, za který podle § 21 odst. 2 vyhlášky č. 62/2001 Sb. nelze považovat odstoupení od smlouvy – minimální kupní cenu tedy nebylo možno snížit;
- ÚP Hradec Králové při stanovení minimální kupní ceny u nemovitostí nepoužilo cenu stanovenou znalcem.

Odvod příjmu do státního rozpočtu

ÚZSVM porušil ustanovení § 45 odst. 10 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), tím, že ÚP Plzeň a ÚP České Budějovice neodvedly příjmy v celkové částce 377 900 Kč do státního rozpočtu do deseti pracovních dnů po připsání částky na jejich účet, ale až po cca 3, respektive 18 měsících. Podle ustanovení § 44 odst. 1 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb. se jedná o porušení rozpočtové kázně.

Bezúplatný převod majetku

ÚZSVM – OP Jihlava převedlo bezúplatně do vlastnictví fyzické osoby pozemek podle ustanovení § 60a odst. 5 písm. a) zákona č. 219/2000 Sb., ačkoliv se jednalo o převod pozemku pod řadovým rodinným domem a vydávaná nemovitost nespĺňovala požadavky uvedené v tomto ustanovení (pozemek s domem s byty ve vlastnictví podle zákona č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů). Účetní hodnota pozemku činila 35 250 Kč. Ve spisu nebyly uloženy doklady odůvodňující bezúplatný převod.

Související zjištění

ÚZSVM porušil ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. tím, že:

- ÚP Střední Čechy nepostupovalo nejehospodárnějším způsobem při plnění určených úkolů, neboť vynaložilo finanční prostředky v celkové výši 12 663 Kč za dva znalecké posudky, z nichž jeden nebyl nezbytný pro nakládání s majetkem a druhý vykazoval vady, pro které nemohl být použit pro stanovení minimální kupní ceny ve výběrovém řízení, a ÚZSVM tyto vady nereklamoval.
- ÚP v hlavním městě Praze použilo finanční prostředky na krytí jiných než nezbytných potřeb, neboť podalo žalobu na zaplacení dlužného nájemného i přesto, že v dané věci již byl vydán pravomocný rozsudek. Na nákladech nadbytečného soudního řízení uhradilo 43 125 Kč.

D. Nájemní smlouvy

Kontrola bylo podrobena 89 nájemních smluv, kterými byly v letech 2007 a 2008 přenechány k užívání budovy a pozemky jiným právníkům a fyzickým osobám.

ÚZSVM nepostupoval v souladu s ustanovením § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., podle kterého je organizační složka státu povinná počínat si tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku. ÚZSVM v níže uvedených případech neodůvodněně snížil výnosy z pronajatého majetku státu:

- ÚP v hlavním městě Praze v jednom případě nevalorizovalo sjednané nájemné z bytu do výše, kterou umožňuje zákon č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, a v jednom případě nevalorizovalo sjednané nájemné podle inflační doložky v nájemní smlouvě.
- ÚP Střední Čechy v jednom případě nepředložilo nájemcům konkrétní návrh na zvýšení nájemného sjednaného mezi nájemci a okresním úřadem v roce 1995, přestože nájemci souhlasili již v roce 2004 s úpravou finančních podmínek nájmu.
- OP Zlín nevyužilo v letech 2004 až 2006 možnost podat návrh na vyklizení nebytového prostoru z důvodu, že nájemce nehradil řádně nájemné. Nájemní smlouva byla uzavřena na dobu určitou do 31. prosince 2003. Přestože uživatel na výzvu pronajímatele nemovitost po skončení nájemního vztahu nevyklidil, OP Zlín nepodalo žalobu na vyklizení nebytového prostoru, tudíž podle § 676 občanského zákoníku opakovaně docházelo k obnovení nájemní smlouvy na dobu jednoho roku za stejných podmínek, jaké byly sjednány v původní smlouvě.



V důsledku nečinnosti OP Zlín vzrostla pohledávka na nájemném za období od roku 2003 do roku 2006 na částku 265 307 Kč. V době kontroly NKÚ probíhal v této věci výkon soudního rozhodnutí.

E. Pohledávky

Pohledávky z užívání majetku státu bez právního důvodu třetími osobami

Kontrolou nájemních smluv bylo zjištěno, že ÚZSVM umožnil užívat nemovitosti ve vlastnictví státu bez právního důvodu a bezúplatně. Ve čtyřech zjištěných případech se jednalo o nemovitý majetek, k němuž ÚZSVM nabyl v roce 2002, resp. 2003 příslušnost hospodařit na základě zákona č. 201/2002 Sb. a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů. Užívání nemovitostí třetími osobami bez právního důvodu trvalo již v době, kdy s nimi byly příslušné hospodařit okresní úřady.

ÚZSVM tak neodůvodněně snížil výnosy z nemovitostí ve vlastnictví státu tím, že nepostupoval v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb. a uplatnil vůči uživatelům nemovitostí právo na vydání bezdůvodného obohacení až v době, kdy již byla část nároku promlčena, což uživatelé namítli a ÚZSVM uznal.

ÚP v hlavním městě Praze, ÚP Střední Čechy, ÚP Ústí nad Labem a OP Jablonec nad Nisou uplatnily u neoprávněných uživatelů nemovitostí nároky na vydání bezdůvodného obohacení v celkové výši 14 733 978 Kč ve třech případech v roce 2008 a v jednom případě v roce 2009. V té době již byly pohledávky v celkové výši 11 248 314 Kč promlčeny.

Účtování o pohledávkách

ÚZSVM porušil ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. tím, že v účetních obdobích 2006 a 2007 nebylo jeho účetnictví úplné. ÚP Střední Čechy, ÚP Hradec Králové a ÚP Plzeň v účetním období 2006 ve třech případech neúčtovaly o pohledávkách v celkové hodnotě 12 220 Kč a v účetním období 2007 ve dvou případech neúčtovaly o pohledávkách v celkové výši 2 966 Kč.

ÚZSVM porušil ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. tím, že v účetním období 2008 ÚP Brno účtovalo o dvou pohledávkách, které v tomto účetním období nevznikly. Jedna z nich vznikla v roce 2009, druhá nevznikla vůbec. ÚZSVM tak vykázal v účetním období 2008 stav účtu 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy* vyšší o 365 000 Kč, než byla skutečnost.

ÚZSVM porušil ustanovení § 11 odst. 1 a 2 zákona č. 563/1991 Sb. tím, že na účetních dokladech nebyl uveden okamžik uskutečnění účetního případu, z vystavených účetních dokladů nebylo možné jednoznačně určit obsah účetního případu a účetní doklady nevystavil bez zbytečného odkladu:

- ÚP Střední Čechy neuvedlo na účetních dokladech, kterými v roce 2007, 2008 a 2009 účtovalo o pohledávkách z nájemného ze dvou nájemních smluv, okamžik vzniku účetního případu podle uzavřených nájemních smluv. Dále z těchto účetních dokladů nelze jednoznačně určit obsah účetního případu, neboť ÚP Střední Čechy neuvedlo období, k němuž se účtované nájemné vztahuje.
- ÚP Ústí nad Labem účtovalo až 28. ledna 2008 o nájemném, které bylo podle uzavřené nájemní smlouvy splatné již k 15. prosinci 2007.
- OP Jablonec nad Nisou účtovalo ve třech případech o nájemném splatném podle uzavřených nájemních smluv k 15. listopadu předchozího roku až v lednu následujícího roku.

Inventarizace pohledávek

ÚZSVM porušil ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. tím, že ÚP Střední Čechy, ÚP Hradec Králové, ÚP Brno a ÚP Plzeň v 11 případech neprovedly řádně dokladovou inventuru účtu 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy*.

ÚZSVM při dokladové inventuře pohledávek k 31. prosinci 2006 nezjistil rozdíl mezi zaúčtovanou a skutečnou výší pohledávek v celkové hodnotě 224 407 Kč, k 31. prosinci 2007 rozdíl v hodnotě 140 960 Kč a k 31. prosinci 2008 rozdíl v hodnotě 136 530 Kč.

Vymáhání pohledávek

Kontrolou pohledávek po splatnosti byl prověřen postup ÚZSVM při vymáhání pohledávek a uplatňování smluvních či zákonných sankcí vůči dlužníkům. Převážná většina kontrolovaných pohledávek vznikla na základě nájemních smluv.

Kontrolou stavu pohledávek po splatnosti v celkové výši 5 936 543 Kč evidovaných kontrolovanými ÚP a OP k 31. prosinci 2006 a k 31. prosinci 2007 bylo zjištěno, že pohledávky v celkové výši 2 302 960 Kč byly uhrazeny a od vymáhání pohledávek v celkové výši 3 302 117 Kč bylo v souladu s § 35 zákona č. 219/2000 Sb. upuštěno. Zbývající pohledávky byly vymáhány, případně se jednalo o pohledávky převzaté od okresních úřadů v nesprávné výši, které byly následně zcela nebo částečně stornovány.

Postup ÚZSVM při vymáhání pohledávek byl prověřen u 147 pohledávek po splatnosti za 95 dlužníky v celkové výši 13 432 537 Kč evidovaných k 31. prosinci 2008. Pohledávky ve výši 639 297 Kč byly uhrazeny, pohledávky ve výši 626 862 Kč byly stornovány, neboť se jednalo o pohledávky z neplatných kupních smluv. Od vymáhání pohledávek v celkové výši 453 667 Kč bylo v souladu s § 35 zákona č. 219/2000 Sb. upuštěno. Prostřednictvím soudu byly vymáhány pohledávky v celkové výši 9 146 931 Kč. Zbývající pohledávky byly přihlášeny do konkurzu nebo do likvidace, s dlužníkem byla uzavřena dohoda o úhradě pohledávky ve splátkách nebo dohoda o narovnání, případně se jednalo o sporné pohledávky.

ÚZSVM při vymáhání pohledávek:

- nepostupoval v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že důsledně nevyužíval všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka, neboť ÚP v hlavním městě Praze ve čtyřech případech nejméně po dobu dvou let od nabytí právní moci rozhodnutí soudu, kterými byly přiznány pohledávky v celkové výši 2 571 960 Kč, nepodal návrh na výkon rozhodnutí o zaplacení dlužné pohledávky včetně příslušenství;
- porušil ustanovení § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., podle kterého je povinen sledovat, zda dlužníci plní včas a řádně své závazky, a včas uplatňovat a vymáhat práva státu, aby nedošlo k jejich promlčení. ÚP Střední Čechy, ÚP Hradec Králové, OP Ústí nad Orlicí a OP Tachov v 12 případech nepožadovaly od dlužníků úroky z prodlení a smluvní pokuty v celkové výši 27 645 Kč, přestože dlužníci uhradili své závazky po lhůtě splatnosti. Z této částky bylo promlčeno právo na úhradu úroků a smluvních pokut ve výši 20 901 Kč.

III. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl u ÚZSVM u vybraných položek majetku kontrolu vedení majetku státu v operativní evidenci i v účetnictví, nakládání se státním majetkem a hospodaření s pohledávkami.

Nedostatky byly zjištěny v evidenci majetku, v jeho oceňování a inventarizaci. Dále byly zjištěny závažné nedostatky v plnění základních povinností při hospodaření s majetkem státu v oblasti užívání majetku státu třetími osobami a při hospodaření s pohledávkami.



NKÚ doporučuje zpřesnit právní úpravu v oblastech:

- provádění fyzických inventur majetku vedeného v operativní evidenci,
- počtu vedených rejstříků podstat.

Zároveň NKÚ doporučuje blíže specifikovat pojem „širší nabídka“ majetku státu organizačním složkám státu.

09/22

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo dopravy za rok 2008

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/22. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jaromíra Steidlová.

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

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo dopravy (dále také „MD“).

Kontrolovaným obdobím byl rok 2008, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla prováděna u MD od září 2009 do března 2010.

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

Kolegium NKÚ na svém XI. zasedání, konaném dne 24. května 2010,

schválilo usnesením č. 3/XI/2010

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MD bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto zákona je MD ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování.

Ze zásadních činností MD vyplývají hlavní výdajové priority, které se odvíjí od úkolů stanovených příslušnými požadavky vlády České republiky a zákonnými normami, zejména zákonem č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železniční dopravní cesty a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o transformaci Českých drah“). Výdajové priority dále vyplývají ze souboru zákonů souvisejících se zajištěním činností spojených s dopravně správními agendami.

Dle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, (dále jen „zákon o majetku“) je MD organizační složkou státu a dle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, (dále jen „zákon o účetnictví“) je účetní jednotkou. MD je ústředním orgánem státní správy a dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) správcem rozpočtové kapitoly 327 – *Ministerstvo dopravy* (dále také „kapitola MD“).



K datu 31. prosince 2008 bylo MD zřizovatelem šesti organizačních složek státu a dvou příspěvkových organizací. Údaje těchto organizací se promítají do příjmů a výdajů kapitoly MD.

Podíl výdajů MD na celkovém souhrnu výdajů kapitoly MD byl v roce 2008 99,05% a podíl příjmů MD na celkovém souhrnu příjmů kapitoly MD v tomto roce byl 99,82%.

Kontrolován byl majetek, závazky a činnosti, které byly předmětem účetnictví MD, měly vliv na hodnoty kontrolovaných konečných zůstatků účtů v účetní závěrce MD k 31. prosinci 2008 (dále také „ÚZ“) a které sloužily jako podklad pro závěrečný účet kapitoly MD za rok 2008, včetně souvisejících skutečností.

Kontrola byla provedena u významných položek účetní závěrky výběrovým způsobem.

Tabulka č. 1 – Kontrolovaný objem

(v Kč)

Ukazatel	Hodnota
Aktiva	26 530 686 975,22
Pasiva	26 530 686 975,22
Příjmy	11 090 165 529,90
Výdaje	60 143 712 267,92
Podrozvahové účty	2 766 813,65

Zdroj: hlavní kniha MD za rok 2008.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Údaje vykazované v ÚZ

Tabulka č. 2 – Údaje z výkazu rozvaha organizačních složek státu, územních samosprávných celků a příspěvkových organizací (dále jen „výkaz Rozvaha“) k 31. prosinci 2008 (v tis. Kč)

Aktiva			Pasiva		
Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva celkem	Vlastní zdroje	Cizí zdroje	Pasiva celkem
20 997 092,08	5 533 594,91	26 530 686,99	26 380 389,42	150 297,55	26 530 686,97

Zdroj: účetní závěrka MD k 31. prosinci 2008.

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 2008 (v tis. Kč)

Rozpočtové příjmy		Rozpočtové výdaje	
Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku	Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku
20 018 489,00	11 090 165,54	56 745 966,00	60 143 712,26

Zdroj: účetní závěrka MD k 31. prosinci 2008.

2. Nesprávnosti zjištěné v ÚZ

2.1 Identifikace nesprávností

Nesprávnosti byly identifikovány dle jednotlivých položek ÚZ s ohledem na jejich obsahové vymezení podle ustanovení § 4 zákona 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, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu, (dále jen „prováděcí vyhláška k zákonu o účetnictví“) a podle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě (dále jen „vyhláška o rozpočtové skladbě“).

Tabulka č. 4 – Celková nesprávnost v ÚZ (v Kč)

Nesprávnost v jednotlivých výkazech ÚZ		Celková nesprávnost v ÚZ
Rozvaha	Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu	
19 707 168 085,84	28 032 788,49	19 735 200 874,33

2.2 Hlavní příčiny zjištěných nesprávností

2.2.1 Správnost a úplnost účetnictví a správnost třídění rozpočtovou skladbou

MD nevedlo v roce 2008 správné a úplné účetnictví ve smyslu zákona o účetnictví a dalších právních předpisů, neboť nedodržovalo obsahové vymezení položek účetní závěrky dle prováděcí vyhlášky k zákonu o účetnictví a dle vyhlášky o rozpočtové skladbě a neúčtovalo v některých případech o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, nebo o nich účtovalo do jiného účetního období. Nedostatky byly zjištěny zejména:

2.2.1.1 Dlouhodobý finanční majetek

– Akcie Českých drah

MD disponuje listinnými akciemi společnosti České dráhy, a.s. (dále také „ČD“). Zakladatelem a jediným akcionářem této společnosti je Česká republika. Za stát vykonává akcionářská práva MD, které je mj. povinno hospodařit s těmito akciemi, účtovat o nich a vykazovat je ve své účetní závěrce.

ČD jsou akciovou společností, jejíž založení, vznik a vklad stanovuje zákon o transformaci Českých drah. Zákon stanovil, že akciová společnost ČD je založena dnem, kdy vláda schválí její zakladatelskou listinu včetně stanov. Společnost v souladu s tímto zákonem vznikla k datu 1. ledna 2003.

Zákonem o transformaci Českých drah byl také rozdělen majetek, se kterým původně hospodařila státní organizace České dráhy. Byl definován majetek, který má být vložen do akciové společnosti ČD, a majetek, se kterým má ode dne vzniku hospodařit státní organizace Správa železniční dopravní cesty. Vklad do ČD měl být jmenovitě určen v jejich zakladatelské listině, a to včetně jeho auditorem ověřené účetní hodnoty (ve smyslu zůstatkových účetních cen) ke stanovenému dni.

Důvodová zpráva k tomuto zákonu mj. uvádí, že: „Při zpracování návrhu zákona o transformaci Českých drah byla respektována příslušná ustanovení obchodního zákoníku, upravující právní



poměry akciové společnosti. Odchylná úprava spočívá zejména ve způsobu založení akciové společnosti a ve způsobu ohodnocení vkládaného majetku. Použití standardního způsobu ocenění majetku (znalecké posudky nejméně dvou znalců), který bude vložen do akciové společnosti České dráhy, by vzhledem k hodnotě, rozsahu a územní rozloze tohoto majetku znamenalo neúměrné finanční zatížení státního rozpočtu. Z těchto důvodů ani v jiných evropských státech (např. Francie, SRN, Rakousko, Švýcarsko) nebyl majetek železnice při její transformaci na soukromoprávní subjekt oceňován standardním způsobem. Ze stejných důvodů nelze využít pro transformaci Českých drah na soukromoprávní subjekt obecnou právní úpravu platnou pro vznik akciové společnosti.“

V souladu s tímto zákonem vláda svým usnesením ze dne 3. dubna 2002 č. 343¹ vyslovila souhlas se založením společnosti ČD a stanovila den, ke kterému má být ověřena hodnota vkladu nezávislým auditorem, na 31. března 2002.

Usnesením ze dne 10. července 2002 č. 733² schválila vláda zakladatelskou listinu ČD a k tomuto datu byla v souladu se zákonem o transformaci Českých drah založena akciová společnost.

V § 7 odst. 1 a 2 zákona o transformaci Českých drah je uvedeno, že majetek státu použitý v době založení pro vklad přechází na akciovou společnost České dráhy dnem jejího vzniku, tj. 1. ledna 2003. Přechodem tohoto majetku na ČD se považuje vklad majetku státu do akciové společnosti České dráhy za splacený, tímto vkladem se splácí emisní kurz akcií, včetně emisního ážia akciové společnosti České dráhy.

V čl. 9 zakladatelské listiny, jež je součástí sbírky listin uložené u obchodního rejstříku, je uvedena hodnota nepeněžitého vkladu v celkové částce 39 453 879 000 Kč, z toho podle čl. 10 zakladatelské listiny činil základní kapitál 20 000 000 000 Kč a emisní ážio³ 19 453 879 000 Kč.

Stát tak vložil do ČD majetek v účetní hodnotě 39 453 879 000 Kč a získal za to 20 ks kmenových akcií na jméno v listinné podobě ve jmenovité hodnotě 1 000 000 000 Kč na akcii v emisním kurzu 1 972 693 950 Kč za akcii.

Nabyté akcie měly být v účetnictví MD oceněny ve výši jejich pořizovací ceny, kterou představuje částka emisního kursu akcie, tj. v celkové částce 39 453 879 000 Kč.

MD však majetkovou účast v ČD zaúčtovalo a vykazovalo pouze v částce odpovídající jmenovité hodnotě akcií, tj. v částce 20 000 000 000 Kč, což je v rozporu se zákonem o účetnictví.

V důsledku toho MD ve výkazu Rozvaha podhodnotilo zůstatky účtů 061 – Majetková účastí v osobách s rozhodujícím vlivem a 901 – Fond dlouhodobého majetku o 19 453 879 000 Kč.

2.2.1.2 Dlouhodobý hmotný majetek

– Nemovitosti v zahraničí

V roce 2008 nabylo MD příslušnost hospodařit s některými nemovitostmi ve městě Hamburk ve Spolkové republice Německo. Nemovitosti byly převzaty od organizace Ředitelství vodních cest ČR na základě protokolu o předání a převzetí agendy související s majetkem ve vlastnictví

1 Usnesení vlády ze dne 3. dubna 2002 č. 343 o vyslovení předchozího souhlasu vlády se založením akciové společnosti České dráhy a určení dne, ke kterému se stanoví účetní hodnota nepeněžitého vkladu do akciové společnosti České dráhy.

2 Usnesení vlády ze dne 10. července 2002 č. 733 o schválení zakladatelské listiny akciové společnosti České dráhy a stanov této společnosti.

3 Emisní ážio je rozdíl mezi hodnotou nepeněžitého vkladu a jmenovitou hodnotou akcií.

a nájmu České republiky ve svobodném a hansovním městě Hamburk ve Spolkové republice Německo ze dne 1. října 2008. MD tyto nemovitosti vedlo ve svém účetnictví a vykazovalo na účtu 021 – *Stavby* včetně položek, které v souladu se zákonem o účetnictví a prováděcí vyhláškou k zákonu o účetnictví měly být vykázány na jiném účtu, příp. u kterých MD neprokázalo, že by měly být zaúčtovány a vykázány jako stavby, se kterými má příslušnost hospodařit. Na účtu 021 – *Stavby* tak neměla být vykázána hodnota trvalých porostů ve výši 2 387 580 Kč, které měly být součástí ocenění pozemků, a hodnota trvalých porostů ve výši 3 302 410 Kč, které byly na pozemcích, které má Česká republika pouze v nájmu. Ani hodnota terénních úprav a opevnění svahů břehů ve výši 16 949 900 Kč neměla být na tomto účtu vykazována, neboť byly provedeny na pozemcích, které má Česká republika pouze v nájmu. MD neprokázalo, že má příslušnost hospodařit s tímto majetkem, a v rozporu s § 28 zákona o účetnictví jej vykazovalo ve svých aktivech.

V důsledku toho MD ve výkazu Rozvaha nadhodnotilo zůstatky účtu 021 – *Stavby* o 22 639 890 Kč a účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku* o 20 252 310 Kč a podhodnotilo zůstatek účtu 031 – *Pozemky* o 2 387 580 Kč.

– **Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek**

MD na účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* vykázalo položky ve výši 4 608 870 Kč, které představovaly výdaje vynaložené na zhodnocení majetku nehmotné povahy.

V důsledku toho MD ve výkazu Rozvaha nadhodnotilo zůstatek účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* o 4 608 870 Kč a o tuto částku podhodnotilo zůstatek účtu 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek*.

– **Drobný dlouhodobý hmotný majetek**

MD pořídilo gastronomické zařízení v celkové částce 6 616 646 Kč, které ve své majetkové evidenci zachytilo jako jednu majetkovou položku a vykázalo na účtu 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek*. Za drobný dlouhodobý hmotný majetek se však považují majetkové položky s oceněním nižším než 40 000 Kč, zatímco majetkové položky s oceněním vyšším než 40 000 Kč se vykazují na účtu 022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí*. V tomto případě je z rozpisu přiloženého k faktuře zřejmé, že jen část položek byla v ocenění do 40 000 Kč za kus, zbylá část majetkových položek v celkové částce 3 469 351 Kč byla v ocenění nad 40 000 Kč za kus.

V důsledku toho MD ve výkazu Rozvaha nadhodnotilo zůstatek účtu 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* a podhodnotilo zůstatek účtu 022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* o 3 469 351 Kč.

2.2.1.3 Dlouhodobý nehmotný majetek

– **Ocenitelná práva**

MD neocenilo úplatně nabyté právo k užívání nehmotného majetku (logo BESIP) vykázaného v částce 1 200 000 Kč na účtu 014 – *Ocenitelná práva* ve správné výši pořizovací ceny. Autorská odměna za pořízení majetku byla 1 500 000 Kč. Zaplacením této částky získalo MD výhradní oprávnění k užívání autorského díla.

V důsledku toho MD ve výkazu Rozvaha podhodnotilo zůstatky účtů 014 – *Ocenitelná práva* a 901 – *Fond dlouhodobého majetku* o 300 000 Kč.



– **Technické zhodnocení software**

MD provedlo technické zhodnocení software v částce 640 041,50 Kč, které nezaúčtovalo jako zvýšení ocenění zhodnoceného majetku, ale jako nákup služeb. V rozpočtové skladbě nezatřídilo tento výdaj jako investiční, ale jako výdaj provozní.

V důsledku toho MD ve výkazu Rozvaha podhodnotilo zůstatky účtů 013 – Software a 901 – Fond dlouhodobého majetku o 640 041,50 Kč a zároveň ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu o tuto částku na paragrafu 2261 – Činnost ústředních orgánů státní správy nadhodnotilo položku 5169 – Nákup ostatních služeb a podhodnotilo položku 6111 – Programové vybavení.

2.2.1.4 Bankovní účty

– **Bankovní účty u Českomoravské záruční a rozvojové banky**

MD v rozporu se zákonem o účetnictví neúčtovalo v roce 2008 o stavu a pohybu peněžních prostředků na všech svých bankovních účtech, a nevedlo tak úplné účetnictví.

Neúčtovalo o bankovních účtech zřízených u Českomoravské záruční a rozvojové banky (dále jen „ČMZRB“).

Celkem mělo MD u ČMZRB zřízeno sedm bankovních účtů, z nichž u pěti účtů byl bankovním výpisem k 31. prosinci 2008 doložen konečný zůstatek ve výši 0 Kč a u dvou bankovních účtů byl bankovními výpisy doložen stav a pohyb peněžních prostředků za rok 2008.

První z těchto dvou účtů, tzv. pomocný technický účet pro úroky, vykázal k 31. prosinci 2008 konečný zůstatek ve výši **354 983,95 Kč**. O tuto částku **MD ve výkazu Rozvaha podhodnotilo zůstatek účtu 245 – Ostatní běžné účty**.

Druhý z těchto účtů souvisel s financováním projektu výstavby silničního okruhu kolem hlavního města Prahy, část jihozápadní; tento projekt byl částečně financován z prostředků přijatých Českou republikou od Evropské investiční banky.

Peněžní prostředky na tento bankovní účet u ČMZRB převádělo MD ze svého výdajového účtu vedeného u České národní banky. O tomto převodu však účtovalo jako o poskytnutí transferu, a nikoliv jako o převodu z bankovního účtu na jiný bankovní účet.

Zůstatky v průběhu roku 2008 na tomto bankovním účtu u ČMZRB jsou uvedeny v následující tabulce.

Tabulka č. 5 – Zůstatky na bankovním účtu u ČMZRB (v Kč)

Datum	Denní zůstatek	Datum	Denní zůstatek
4. 3. 2008	218 905 000,00	10. 9. 2008	591 376 391,03
7. 3. 2008	168 380 603,36	19. 9. 2008	512 697 752,52
10. 3. 2008	113 665 265,33	29. 9. 2008	1 673 738 752,52
31. 3. 2008	1 114 465 265,33	30. 9. 2008	1 553 166 533,49
2. 4. 2008	578 867 762,15	6. 10. 2008	1 480 927 599,34
7. 4. 2008	451 462 892,14	29. 10. 2008	1 368 949 463,35
9. 4. 2008	377 683 790,04	3. 11. 2008	1 548 328 040,35
24. 4. 2008	141 766 952,94	7. 11. 2008	1 378 788 191,31
28. 5. 2008	1 324 544 149,21	24. 11. 2008	1 378 788 847,12
2. 6. 2008	1 209 546 048,26	3. 12. 2008	1 137 589 332,07
25. 6. 2008	1 045 632 662,28	5. 12. 2008	379 360 332,07
30. 6. 2008	966 546 114,16	15. 12. 2008	0,00
		31. 12. 2008	0,00

Zdroj: výpisy z bankovního účtu.

Přestože zůstatek tohoto účtu k 31. prosinci 2008 byl nulový, v průběhu roku byly na bankovním účtu stavy a pohyby peněžních prostředků v řádech miliard korun, a MD o nich neúčtovalo.

2.2.1.5 Pohledávky

– Vykázání již uhrazených nebo neexistujících pohledávek

MD ve své ÚZ vykazovalo v některých případech již neexistující pohledávky jako aktiva. Např. pohledávka z prosince roku 2006 ve výši 7 759 355,25 Kč byla uhrazena v prosinci roku 2006, ale MD ji ještě i v kontrolovaném období vykazovalo jako platný existující nárok.

Vykázání již uhrazených nebo neexistujících pohledávek bylo zjištěno i v dalších případech, např. pohledávku ve výši 105 946 Kč, u které soud v roce 2007 pravomocně rozhodl, že se nepodařilo prokázat vznik smluvního vztahu a následné splnění, MD stále vykazovalo jako svou existující pohledávku.

V důsledku výše uvedených skutečností MD ve výkazu Rozvaha nadhodnotilo zůstatky účtů 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy* a 965 – *Saldo příjmů a výnosů* o 7 865 301,25 Kč.

– Nezúčtování záloh a souvisejících závazků

MD v roce 2008 neprovádělo zúčtování záloh a souvisejících závazků do správného účetního období, přestože mělo k dispozici příslušné podklady. Zúčtování provádělo až v následujícím účetním období roku 2009.

V důsledku toho MD ve výkazu Rozvaha nadhodnotilo zůstatky účtů 314 – *Poskytnuté provozní zálohy* a 321 – *Dodavatelé* o 2 723 668,54 Kč.



– Pohledávky ze správních poplatků

MD vybírá správní poplatky za povolení přepravy zvláště těžkých nebo rozměrných nákladů. Na základě žádosti dopravce o vydání rozhodnutí k povolení přepravy jsou v rámci MD předávány k účetnímu zpracování informace o očekávaných platbách správních poplatků v tzv. hlášeních plateb.

Podání žádosti na povolení přepravy rozměrných nákladů není pro MD účetním případem vzniku pohledávky, neboť z ustanovení zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, (dále jen „zákon o správních poplatcích“) vyplývá, že přijetím žádosti nevzniká MD vymahatelný nárok. V těchto případech proto MD nevzniká pohledávka. MD přesto o podaných žádostech účtovalo jako o vzniku nároku, a to na účtu 318 – *Pohledávky z výběru daní a cel*.

V některých případech navíc ještě účtovalo MD v roce 2008 o platbě „pohledávky“ dříve než o jejím předpisu.

V důsledku výše uvedených skutečností MD ve výkazu Rozvaha podhodnotilo zůstatky účtů 318 – *Pohledávky z výběru daní a cel* a 965 – *Saldo příjmů a výnosů* o 71 354 Kč.

2.2.1.6 Závazky

– Účtovací šablony

MD účtovalo v roce 2008 o došlých fakturách již v okamžiku, kdy faktury byly doručeny na MD bez ohledu na to, zda bylo prokázáno, že pro MD z nich skutečně vyplýval závazek. Systém účtování o došlých fakturách byl na MD podřízen přednastaveným postupům a automaticky nastaveným účtovacím šablonám v používaném účetním informačním systému. Účtovací šablony byly nastaveny tak, že v rozporu s právními předpisy vyžadovaly účtovat o (v daný okamžik) neschválených (neprokázaných) závazcích a navíc nesprávně, proto musely být účetní zápisy následně opravovány. Při účtování o neschváleném závazku bylo automaticky souvztažně oproti účtu 321 – *Dodavatelé* účtováno na účet 420 – *Služby a náklady nevýrobní povahy*, přestože tento účet nemusel odpovídat povaze účetního případu.

Po schválení faktury a potvrzení závazku bylo MD i v případech pořízení dlouhodobého nehmotného majetku a drobného dlouhodobého hmotného majetku standardně používáno přeúčtování z účtu 420 – *Služby a náklady nevýrobní povahy* na účet 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* bez ohledu na skutečnost, že se v konkrétním případě jednalo o pořízení majetku, které mělo být účtováno na jiné účty.

Při zařazení majetku do užívání bylo standardně používáno účtování na účty majetku v užívání v účtové třídě nula oproti účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek*, a to i v případech, kdy mělo být účtováno jinak.

Proučtování zdrojů bylo standardně nastaveno na vrub účtu nákladů a ve prospěch účtu fond dlouhodobého majetku. Účet nákladů byl používán nesprávně namísto účtu 201 – *Financování výdajů organizačních složek státu*. Pro každý takový účetní případ bylo proto nutné provést výsledně kontrolu správnosti jeho zobrazení v účetních knihách a případně provést opravu účtování na soulad se skutečností.

Nesprávné nastavení účtovacích šablon bylo systémovým nedostatkem vedení účetnictví, kterého si MD bylo vědomo, a nesprávně zaúčtované případy průběžně opravovalo. Byly však zjištěny i případy, kdy tyto opravy nebyly provedeny správně a musely být znovu opravovány, a případy, kdy z důvodu časového nesouladu mezi účtováním dle šablon a opravami byly ovlivněny zůstatky účtů v účetní závěrce.

MD tak ve výkazu Rozvaha podhodnotilo zůstatek účtu 042 – Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek o 103 314 Kč, nadhodnotilo zůstatek účtu 028 – Drobný dlouhodobý hmotný majetek o 12 121,20 Kč a podhodnotilo zůstatek účtu 901 – Fond dlouhodobého majetku o 91 192,80 Kč.

– **Duplicitní vykázání závazků**

MD některé faktury (zjištěno v devíti případech) přijaté od dodavatele evidovalo v knize došlých faktur opakovaně (dvakrát, příp. třikrát), přestože se jednalo stále o stejnou fakturu od jednoho dodavatele. Faktury byly následně duplicitně zaúčtovány jako závazky, duplicitně vykázány ve výkazu Rozvaha a takto také uvedeny a odsouhlaseny i na inventurních soupisech.

Duplicitní účtování vedlo k nadhodnocení stavu závazků vykázaných MD ve výkazu Rozvaha na účtu 321 – Dodavatelé o 30 915 213,47 Kč a podhodnocení účtu 964 – Saldo výdajů a nákladů o stejnou částku.

– **Dobropisy**

MD o přijatých dobropisech účtovalo nesprávně jako o snížení závazku, přestože takový účetní závazek neexistoval. Na účtu 321 – *Dodavatelé* tak byla v důsledku tohoto postupu vykázána položka v záporné výši.

Při následném přijetí dobropisované částky na bankovní účet pak MD tento „záporný závazek“ proti přijaté platbě neúčtovalo, ale účtovalo o vrácení poskytnuté zálohy, přestože o jejím poskytnutí předtím neúčtovalo. Na účtu pohledávek 314 – *Poskytnuté provozní zálohy* tak byla v důsledku toho zachycena položka poskytnutých záloh v záporné výši.

V důsledku toho MD ve výkazu Rozvaha podhodnotilo zůstatky účtů 321 – Dodavatelé a 314 – Poskytnuté provozní zálohy o 1 023 316 Kč.

– **Nesprávné rozlišování druhu závazku**

MD nesprávně v průběhu účetního období 2008 rozlišovalo závazky dle jejich druhu. Přestože ve výkazu Rozvaha existují samostatné položky pro vykázání závazků z obchodních vztahů, pracovníprávních vztahů a jiných závazků, MD toto členění a obsahové vymezení jednotlivých druhů závazků vždy nedodržovalo a v důsledku toho vykázalo nesprávně:

- jako závazky z obchodních vztahů na účtu 325 – *Ostatní závazky* i závazky z pracovníprávních vztahů, a to závazky za zaměstnanci z titulu výplat platů prováděných bezhotovostním převodem včetně zákonných srážek. **V důsledku toho MD ve výkazu Rozvaha nadhodnotilo zůstatek účtu 325 – *Ostatní závazky* o 11 174 333 Kč, podhodnotilo zůstatek účtu 331 – *Zaměstnanci* o 11 145 039 Kč a podhodnotilo zůstatek účtu 379 – *Jiné závazky* o 29 294 Kč.**
- jako zálohu přijatou od odběratele na účtu 324 – *Přijaté zálohy* i jistotu přijatou od uchazeče o veřejnou zakázku ve výši 400 000 Kč, přestože tento uchazeč je budoucím potenciálním dodavatelem. Tento závazek měl být vykázán na účtu 379 – *Jiné závazky*. **V důsledku toho MD ve výkazu Rozvaha nadhodnotilo zůstatek účtu 324 – *Přijaté zálohy* o 400 000 Kč a o tuto částku podhodnotilo zůstatek účtu 379 – *Jiné závazky*.**

2.2.1.7 Výdaje

– **Platby za dodávku elektrické energie**

MD nesprávně vykázalo výdaje uhrazené ve formě zálohy na spotřebu elektřiny jako výdaje za dodávky plynu.



V důsledku toho MD ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu na paragrafu 2261 – Činnost ústředních orgánů státní správy nadhodnotilo výdaje na položce 5153 – Plyn a podhodnotilo výdaje na položce 5154 – Elektrická energie o 648 000 Kč.

– Platby za telekomunikační a datové služby

Přestože je pro výdaje za telekomunikační a datové služby vyčleněna samostatná položka rozpočtové skladby 5162 – *Služby telekomunikací a radiokomunikací*, MD tyto výdaje vykazovalo jako výdaje za nákup ostatních služeb.

V důsledku toho MD ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu na paragrafu 2261 – Činnost ústředních orgánů státní správy nadhodnotilo výdaje na položce 5169 – Nákup ostatních služeb a podhodnotilo výdaje na položce 5162 – Služby telekomunikací a radiokomunikací o 5 042 547,35 Kč.

– Opravy a udržování výcvikového střediska hospodářské mobilizace

MD na položce 5171 – *Opravy a udržování* vykázalo jako výdaje za realizované opravy a udržování výcvikového střediska i převod peněžních prostředků z výdajového bankovního účtu na zvláštní bankovní účet hospodářské mobilizace, které do konce roku nebyly na tento účel vyčerpany. MD navíc neprokázalo oprávnění používat zvláštní bankovní účet hospodářské mobilizace (viz bod 6).

V důsledku toho MD ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu na paragrafu 5220 – Hospodářská opatření pro krizové stavy nadhodnotilo výdaje na položce 5171 – Opravy a udržování o 166 844 Kč.

– Výdaje na železniční dopravu

MD realizovalo výdaje na vytvoření národní databáze zdrojů hluku v železniční dopravě, které z hlediska třídění rozpočtovou skladbou náleží na pododdíl 224 – *Železniční doprava*. MD však tyto výdaje nesprávně vykázalo na paragrafu 2299 – *Ostatní záležitosti v dopravě*.

V důsledku toho ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotilo výdaje na paragrafu 2299 – Ostatní záležitosti v dopravě (položka 5169 – Nákup ostatních služeb) o 2 915 500 Kč a o tuto částku podhodnotilo pododdíl 224 – Železniční doprava.

– Ekologie v dopravě

V roce 2008 hradilo MD prostředky na projekty realizované v rámci operačního programu *Infrastruktura* (OPI), priority 2. *Snížení negativních důsledků dopravy na životní prostředí*, opatření 2.4 *Studijní a výzkumné projekty k zabezpečování problematiky zlepšení životního prostředí z hlediska dopravy*. Přestože pro výdaje na programy v dopravě, jejichž smyslem je ochrana a tvorba životního prostředí, je vyčleněn zvláštní paragraf rozpočtové skladby 3793 – *Ekologie v dopravě*, MD tyto výdaje zařadilo na paragraf 2299 – *Ostatní záležitosti v dopravě*.

V důsledku toho MD ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu na položce 5332 – Neinvestiční transfery vysokým školám nadhodnotilo výdaje na paragrafu 2299 – Ostatní záležitosti v dopravě a podhodnotilo výdaje na paragrafu 3793 – Ekologie v dopravě o 4 867 919,78 Kč.

– Ostatní služby

MD na položce 5169 – *Nákup ostatních služeb* nevykazovalo některé výdaje, které měly charakter plateb pravidelných paušálních částek a měly být na této položce vykázány. Jedná se např. o paušální platby za služby servisní podpory ve výši 319 753 Kč, které MD nesprávně vykazovalo na položce 5166 – *Konzultační, poradenské a právní služby*.

Naopak jiné výdaje, které na položce 5166 – *Konzultační, poradenské a právní služby* vykázány být měly (dokumenty pořízené k přijetí rozhodnutí ohledně bezpečnostní problematiky resortu v částce 4 820 690 Kč, které mají charakter bezpečnostního poradenství), MD vykázalo nesprávně na položce 5169 – *Nákup ostatních služeb*.

V důsledku výše uvedených skutečností MD ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu podhodnotilo položku 5166 – *Konzultační, poradenské a právní služby* o 4 500 937 Kč a o tuto částku nadhodnotilo položku 5169 – *Nákup ostatních služeb*.

Další výdaje zařídilo MD jako výdaje na služby na položce 5169 – *Nákup ostatních služeb*, přestože těmito výdaji byly pořizovány např. i učební pomůcky nebo propagační předměty určené k distribuci do základních škol v rámci prevence bezpečnosti silničního provozu, tzn. i v případech, kdy nebyla hrazena pouze služba. Smlouva ani faktura neobsahovaly údaje, které by umožňovaly jednoznačně a spolehlivě odlišit hodnotu služby od dodaných předmětů. Tyto skutečnosti je nutné specifikovat při realizaci předběžné řídicí finanční kontroly před vznikem závazku.

– **Zaplacené sankce**

Z důvodu pozdní úhrady faktur MD platilo v některých případech dodavatelům sankce za porušení povinností vyplývajících z obchodního styku. V roce 2008 byly zaplacené sankce v celkové výši 3 947,50 Kč. Tyto výdaje nesprávně vykázalo na položce 5363 – *Úhrady sankcí jiným rozpočtům* namísto na položce 5191 – *Zaplacené sankce*.

V důsledku toho MD ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotilo položku 5363 – *Úhrady sankcí jiným rozpočtům* o 3 947,50 Kč a o tuto částku podhodnotilo položku 5191 – *Zaplacené sankce*.

V roce 2008 také MD hradilo sankce vyměřené finančním úřadem za porušení rozpočtové kázně, penále z dlužného pojistného na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti vyměřené správou sociálního zabezpečení a pokutu vyměřenou Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. V roce 2008 tak byly MD vyměřeny sankce v celkové výši 3 306 311,50 Kč.

Ustanovení § 14 odst. 1 zákona o majetku stanoví, že organizační složka státu si musí počínat tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku.

Přestože MD platilo výše uvedené sankce, nepodniklo žádné kroky vedoucí k vyvození odpovědnosti a získání finanční náhrady od zaměstnanců odpovědných za tyto skutečnosti.

2.2.1.8 Účtování v nesprávné částce

Částka ve výši 6 616 646 Kč související s účtováním zdrojů při pořízení majetku byla v souladu s účtovacími šablonami MD zúčtována na účty nákladů a fondu dlouhodobého majetku (viz bod 2.2.1.6) v nesprávné výši 66 166 646 Kč, čímž **došlo ve výkazu Rozvaha k nadhodnocení zůstatku účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku* a podhodnocení zůstatku účtu 964 – *Saldo výdajů a nákladů* o 59 550 000 Kč.**

2.2.2 Průkaznost účetnictví

V roce 2008 MD nevedlo průkazné účetnictví ve smyslu zákona o účetnictví.

V § 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. V roce 2008 neprovedlo MD inventarizaci veškerého majetku a závazků v souladu se zákonem o účetnictví a nemělo průkazné některé účetní záznamy:

- Nesestavilo podpisové vzory osob, které připojovaly svůj podpis k inventurním soupisům.
- Nezajistilo ve všech případech skutečné provedení fyzické inventury. Jmenovaná inventarizační komise pro výcvikové středisko hospodářské mobilizace neprovedla fyzickou inventuru, přesto členové této komise prohlášení o své účasti na fyzické inventuře podepsali.
- Nezjistilo skutečné stavy majetku na účtech **013 – Software** a **018 – Drobný dlouhodobý nehmotný majetek**. Inventura softwaru ve stanoveném termínu provedena nebyla.

Při prověření některých položek vykazovaných na účtu 013 – *Software* byly zjištěny různé druhy nesprávností. MD na tomto účtu vykazovalo jako software i položky, které nebyly software, např. pilotní projekt tísňového volání v částce 5 687 010 Kč. Některé položky byly oceněny ve vyšší pořizovací ceně, než jaká měla být stanovena dle účetních metod. V pořizovací ceně tak byla zahrnuta např. i hodnota dodaného dlouhodobého hmotného majetku, jako jsou skenery či tiskárny, nebo náklady na zaškolení uživatelů. V některých případech (u softwaru v celkové účetní hodnotě 2 803 599,50 Kč) nebyly používané software doloženy licencí, smlouvou či jinou dokumentací prokazující oprávnění MD k jeho legálnímu užití. V těchto případech mělo MD v souladu s usnesením vlády ČR ze dne 20. června 2001 č. 624 o *Pravidlech, zásadách a způsobu zabezpečování kontroly užívání počítačových programů* užívání počítačových programů ukončit nebo dokumentaci doplnit.

- Nezjistilo skutečné stavy majetku na účtu **061 – Majetkové účasti v osobách s rozhodujícím vlivem** (viz bod 2.2.1.1).
- Neprokázalo při provedení inventury majetku vykazovaného na účtu **022 – Samostatné movité věci a soubory movitých věcí** u některých položek majetku jejich existenci (např. „nerealizovaný projekt“ v částce 176 551 Kč vedený pod tímto názvem i v majetkové evidenci MD se samostatným inventárním číslem) a správnost zařazení na tento účet (např. rekonstrukce osobního výtahu v částce 2 077 359,40 Kč měla být součástí stavby).
- Nezjistilo při provedení inventury majetku vykazovaného na účtu **031 – Pozemky** skutečný stav, tj. skutečnost, že v účetnictví nejsou vedeny všechny pozemky, se kterými je MD příslušné hospodařit, a neidentifikovalo tak inventarizační rozdíly pozemků o celkové výměře 1 150 m².
- Nezjistilo při provedení inventury majetku vykazovaného na účtu **042 – Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek**, že v rámci zůstatku tohoto účtu jsou vykázány některé položky v záporné hodnotě, a to z důvodu účtování v rámci nesprávně nastavených účtovacích šablon (viz bod 2.2.1.6).
- Nezjistilo při provedení inventury majetku vykazovaného na účtu **119 – Materiál na cestě** ve výši 1 802 017 Kč, že se ve skutečnosti nejedná o převzatou dodávku materiálu, ale o pohledávku, resp. o poskytnutou zálohu v této výši, která měla být vykázána na účtu 314 – *Poskytnuté provozní zálohy*.
- Nezjistilo při provedení inventury majetku vykazovaného na účtu **263 – Ceniny** skutečný stav majetku vykazovaného na tomto účtu, resp. nezjistilo a nevykázalo kredit do frankovacího stroje ve výši 326 781,90 Kč sloužící k úhradě poštovního.
- Nezjistilo při provedení inventury pohledávek, že jsou vykázány jako nároky i pohledávky, které k datu provedení inventarizace nejsou platnými nároky MD (viz bod 2.2.1.5).
- Neúčtovalo o zjištěných inventarizačních rozdílech roku 2008 do období, za které se inventarizací ověřoval stav majetku a závazků.

3. Náležitosti ÚZ a úplnost jejího sestavení

Sestavená ÚZ obsahovala náležitosti vyžadované zákonem o účetnictví, příloha ÚZ však nebyla sestavena v celém povinném rozsahu dle platných právních předpisů. Příloha ÚZ v rozporu se zákonem o účetnictví a prováděcí vyhláškou k zákonu o účetnictví neobsahovala zejména:

- údaje o použitých účetních metodách, tj. o účtování materiálových zásob způsobem A nebo B;
- informace o probíhajících soudních sporech (např. o náhradu škody a vzniklou nemajetkovou újmu v celkové výši 1 808 260 134,60 Kč);
- informace o pohledávkách za dlužníky, kteří jsou v konkurzním řízení, a o pohledávkách po lhůtě splatnosti;
- skutečnosti sledované na podrozvahových účtech (účetní hodnotu majetku pod stanovenou dolní hranicí ocenění v celkové výši 1 128 568,80 Kč).

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, MD neuvedlo ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu 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)*, přestože má MD zřízen bankovní účet i u jiných bank, než je Česká národní banka, např. v Československé obchodní bance a ČMZRB.

4. Vnitřní kontrolní systém

V roce 2008 MD nemělo v oblasti účetnictví a výkaznictví účinný vnitřní kontrolní systém. Na základě zjištěných skutečností bylo prokázáno, že vnitřní kontrolní systém v této oblasti nezabránil vzniku významných nesprávností s vlivem na účetní závěrku a závěrečný účet, ani je neidentifikoval před sestavením a zveřejněním účetní závěrky a závěrečného účtu pro možnost příslušných oprav.

Vnitřní předpisy MD, které měly rozvádět ustanovení zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o finanční kontrole“), neupravovaly problematiku řídicí finanční kontroly podle konkrétních podmínek u MD vždy dostatečně, správně a komplexně.

MD nemělo v roce 2008 zaveden takový způsob dokumentace, který by jednoznačně prokazoval, že příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní svým podpisem potvrdili provedení předběžné kontroly jednotlivých operací.

Jednoznačné nastavení předběžné řídicí finanční kontroly bylo zjištěno pouze v případě předběžné řídicí finanční kontroly po vzniku závazku, a to v případech schvalování prostřednictvím tzv. likvidačních formulářů k fakturám a platebních poukazů. Příslušný vnitřní předpis obsahoval i podpisové vzory příkazců operací, správce rozpočtu a hlavní účetní. V některých případech však v rozporu s ustanovením § 26 odst. 2 zákona o finanční kontrole došlo ke sloučení funkcí příkazce operace a správce rozpočtu.

U faktur docházelo v roce 2008 opakovaně k jejich úhradě po datu splatnosti v rozmezí od 1 do 42 dnů (zjištěno v 61 případech). V některých případech byly dodavatelem za pozdní úhrady faktur uplatněny sankce (viz bod 2.2.1.7).

V rámci účetního systému, který je součástí vnitřního kontrolního systému, byly na MD špatně nastaveny účtovací šablony pro účtování došlých faktur a související účetní případy (viz bod 2.2.1.6). Tato skutečnost vedla k potřebě neustálého provádění oprav, což je rizikem systému vedení účetnictví MD, neboť zvyšuje počet účetních zápisů, vyvolává riziko chybovosti a snižuje přehlednost vedení účetnictví.



5. Závěrečný účet

Závěrečný účet kapitoly MD za rok 2008 byl zpracován v rozsahu stanoveném vyhláškou č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, a obsahoval průvodní zprávu, povinné číselné sestavy a tabulkové přílohy s níže uvedenými nedostatky:

- Rozbor kapitálových výdajů realizovaných v jednotlivých čtvrtletích v letech 2004–2008 byl uveden v průvodní zprávě závěrečného účtu bez zdůvodnění výkyvů. (V průvodní zprávě je uvedena pouze tabulka a graf.)
- U hodnocení a vývoje neinvestičních transferů poskytnutých příspěvkovým organizacím nebylo v průvodní zprávě závěrečného účtu uvedeno porovnání v delší časové řadě.
- Průvodní zpráva závěrečného účtu komentuje hospodaření (hospodářský výsledek) příspěvkových organizací za rok 2008, ale neporovnává je s výsledky hospodaření za předchozí roky.
- Průvodní zpráva závěrečného účtu neobsahuje žádné informace o majetkových účastech. Majetkové účasti státu u tuzemské obchodní společnosti ve správě kapitoly MD byly ve sledovaném období roku 2008 evidovány ve společnosti ČD. Uvedenou majetkovou účast vedlo MD v roce 2008 ve svém účetnictví na účtu 061 – *Majetkové účasti v osobách s rozhodujícím vlivem*.

6. Porušení rozpočtové kázně

MD porušilo rozpočtovou kázeň ve smyslu § 44 zákona o rozpočtových pravidlech neoprávněným použitím peněžních prostředků nebo jejich zadržením v následujících případech:

- **Výdaje uskutečněné před provedením rozpočtového opatření nad výši rozpočtovanou podle paragrafů a položek rozpočtové skladby**

MD v roce 2008 uskutečnilo výdaje ve výši 1 680 322,30 Kč před provedením rozpočtového opatření nad výši rozpočtovanou podle paragrafů a položek rozpočtové skladby.

MD tak dle § 25 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech neoprávněně použilo prostředky státního rozpočtu ve výši 1 680 322,30 Kč, a tím ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) tohoto zákona porušilo rozpočtovou kázeň.

- **Výdaje uhrazené z příjmového, nikoliv výdajového bankovního účtu**

MD přijalo na svůj příjmový bankovní účet jistotu od uchazeče o veřejnou zakázku ve výši 400 000 Kč, přestože platba neměla charakter příjmů státního rozpočtu. Do konce roku 2008 tato jistota nebyla převedena na účet cizích prostředků, kam svou povahou náleží, ale tyto peněžní prostředky se staly součástí příjmů státního rozpočtu za rok 2008. K navrácení peněžních prostředků došlo až v roce 2009, a to z příjmového účtu MD. To však nebylo oprávněno uhradit v roce 2009 vratku jistoty z prostředků příjmového účtu, neboť to neumožňoval zákon o rozpočtových pravidlech.

MD se dle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech dopustilo neoprávněného použití peněžních prostředků státního rozpočtu tím, že v rozporu s § 45 odst. 4 tohoto zákona uhradilo rozpočtový výdaj z příjmového účtu ve výši 400 000 Kč, a tím ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech porušilo rozpočtovou kázeň.

- **Neoprávněně poskytnutá záloha**

MD uzavřelo s obchodní společností v prosinci roku 2008 smlouvu o dílo na dodávku bezpečnostních prvků v rámci akce BESIP. Součástí smlouvy bylo ustanovení o tom, že dodavatel má právo

fakturovat cenu díla až po akceptaci díla ze strany MD, což mělo být dle smlouvy potvrzeno předávacím protokolem, a současně také skutečnost, že MD nebude zhotoviteli poskytovat před řádným zhotovením a předáním díla zálohu na cenu díla v jakékoliv formě. Předmět smlouvy měl být zhotoven a předán MD v termínu do 12. prosince 2008. Ve skutečnosti byla dodávka díla na MD přebírána postupně od 22. prosince 2008 do 31. března 2009.

Přesto byla dne 10. prosince 2008 dodavatelem díla vystavena faktura na celý sjednaný předmět plnění ve smlouvě ve výši 2 367 505 Kč. Tato faktura byla (bez přiložených předávacích protokolů) na MD akceptována a v prosinci 2008 uhrazena. Protože k 31. prosinci 2008 byla převzata jen část dodávky ve výši 565 488 Kč, představuje zbývající částka 1 802 017 Kč zálohu zaplacenou dodavateli před řádným splněním smlouvy.

MD však nebylo oprávněno jakoukoliv formu zálohy poskytnout, platba před řádným splněním dodávky byla provedena v rozporu s uzavřenou smlouvou.

MD neoprávněně použilo dle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech peněžní prostředky státního rozpočtu ve výši 1 802 017 Kč, neboť v roce 2008 v rozporu s uzavřenou smlouvou o dílo poskytlo dodavateli zálohu před dodáním celého předmětu smlouvy, a tím ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech porušilo rozpočtovou kázeň.

– Zadržení prostředků na bankovním účtu hospodářské mobilizace

MD má u České národní banky zřízen zvláštní bankovní účet pro účely hospodářské mobilizace, který používá k financování provozu střediska v Kojetíně. Jde o zařízení, v němž je zajišťován především výcvik výstavby silničních a železničních mostů v krizových situacích. Peněžní prostředky na bankovní účet hospodářské mobilizace převádí MD ze svého výdajového účtu.

K datu 31. prosince 2008 vykázalo MD zůstatek na účtu hospodářské mobilizace ve výši 363 784,91 Kč. Tyto peněžní prostředky nebyly ve skutečnosti v roce 2008 vyčerpány, ani nebyly vráceny zpět do rozpočtu, ale byly zadrženy na bankovním účtu hospodářské mobilizace.

MD nedoložilo žádné oprávnění ke zřízení a používání zvláštního bankovního účtu pro účely hospodářské mobilizace. Doložena byla pouze informace z České národní banky, z níž vyplývá, že tento bankovní účet se zřizuje subjektům hospodářské mobilizace, tím však MD v roce 2008 nebylo.

MD neoprávněně zadrželo dle § 3 odst. 1 písm. f) zákona o rozpočtových pravidlech peněžní prostředky státního rozpočtu, neboť v roce 2008 provádělo bez právního důvodu převody peněžních prostředků z výdajového rozpočtového účtu na zvláštní bankovní účet hospodářské mobilizace, který k 31. prosinci 2008 vykázal zůstatek ve výši 363 784,91 Kč. Tím ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech porušilo rozpočtovou kázeň.

– Dary z fondu kulturních a sociálních potřeb

MD poskytovalo v roce 2008 z prostředků fondu kulturních a sociálních potřeb (dále jen „FKSP“) dary k životním výročím nižším než 50 let, a to na základě ustanovení v kolektivní smlouvě. Vyhláška č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, (dále jen „vyhláška o FKSP“) však poskytování darů k těmto životním výročím neumožňuje. Dary z prostředků FKSP mohou být dle této vyhlášky poskytovány pouze při životních výročích 50 let a každých dalších 5 let věku. Kolektivní smlouva byla v této části v rozporu s vyhláškou o FKSP.

MD neoprávněně použilo dle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech jiné peněžní prostředky, neboť v rozporu s § 14 odst. 1 písm. c) vyhlášky o FKSP poskytlo svým zaměstnancům dary k životním výročím 25, 30, 35, 40 a 45 let v roce 2008 v celkové výši



20 940 Kč, a tím ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) tohoto zákona porušilo rozpočtovou kázeň.

– Příjmy z reklamy

MD uzavřelo s obchodní společností v roce 2008 smlouvu o reklamě na propagaci loga této společnosti. Na základě smlouvy získalo příjem z poskytnuté služby ve výši 40 000 Kč. Tyto peněžní prostředky však MD nepřijalo na příjmový účet státního rozpočtu, ale na mimorozpočtový účet cizích prostředků. V důsledku toho v příslušném rozpočtovém roce MD neodvedlo tyto peněžní prostředky do státního rozpočtu.

MD výše uvedený příjem nepovažovalo za příjem státního rozpočtu, ale za finanční prostředky přijaté za účelem financování různých výročí souvisejících s letectvím a pro tyto účely na bankovním účtu cizích prostředků „uložené“.

Z uzavřené smlouvy však oprávněnost tohoto postupu nevyplývá. Obchodní společností nebyl poskytnut účelově určený dar, ale byla uzavřena smlouva o poskytnutí služby, která byla MD poskytnuta a obchodní společnost za ni uhradila sjednanou cenu.

V obchodněprávních vztazích nemůže jedna smluvní strana určovat, jak má druhá strana naložit s finančními prostředky, které od ní za poskytnutou službu získá, a samotná smlouva ani žádné ustanovení v tomto směru neobsahuje.

MD v rozporu s § 45 odst. 10 zákona o rozpočtových pravidlech neodvedlo příjmy z propagace loga ve výši 40 000 Kč do 10 pracovních dnů po připsání této částky na mimorozpočtový účet cizích prostředků do státního rozpočtu. Tím ve smyslu § 44 odst. 1 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech porušilo rozpočtovou kázeň.

7. Ostatní zjištění

7.1 Rozhodnutí ke správním poplatkům

MD v případě správních poplatků za povolení přepravy zvláště těžkých nebo rozměrných nákladů porušilo ve dvou zjištěných případech povinnost správního úřadu vydat výsledek provedeného úkonu až po zaplacení poplatku ze strany žadatele. MD v rozporu se zákonem o správních poplatcích vydalo rozhodnutí dříve, než byl správní poplatek uhrazen, neboť datum převzetí schváleného rozhodnutí jeho žadatelem předcházelo datu úhrady poplatku dle výpisu z bankovního účtu MD.

7.2 Závazek veřejné služby v drážní dopravě

MD poskytlo ČD v měsících leden–březen 2008 peněžní prostředky na úhradu prokazatelné ztráty z provozu veřejné osobní drážní dopravy ve výši 925 000 000 Kč, přestože příslušná smlouva byla s ČD uzavřena až v dubnu roku 2008.

MD tak tyto peněžní prostředky poskytlo ČD ještě před podpisem příslušné smlouvy. Dle vyjádření MD byly peněžní prostředky poskytnuty na základě stanovení závazných ukazatelů státního rozpočtu pro rok 2008 a toho, že dle věcných odborů MD provozovaly ČD od počátku roku 2008 objem vlakových spojů v souladu s platným a zveřejněným jízdním řádem.

Zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, v § 39 však stanoví, že závazek veřejné služby v drážní dopravě vzniká na základě písemné smlouvy, kterou s dopravcem uzavírá kraj nebo MD. V tomto případě vznikl závazek dopravce zabezpečit dopravní potřeby státu veřejnou drážní osobní dopravou podpisem smlouvy uzavřené mezi Českou republikou – Ministerstvem dopravy jako objednatel a ČD jako dopravcem. K uzavření této smlouvy došlo v dubnu roku 2008, a tudíž v období od 1. ledna 2008 do uzavření smlouvy nebyl závazek veřejné služby nijak smluvně

upraven. Důsledkem uvedených skutečností je, že v období od 1. ledna 2008 do uzavření smlouvy nebyla stanovena kritéria, která by v případě řádně a včas uzavřené smlouvy tvořila její náležitosti podle § 5 vyhlášky č. 241/2005 Sb., o prokazatelné ztrátě ve veřejné drážní osobní dopravě a o vymezení souběžné veřejné osobní dopravy.

Paragraf 7 odst. 1 písm. v) zákona o rozpočtových pravidlech stanoví, že ze státního rozpočtu se hradí další výdaje stanovené zvláštním zákonem. V daném případě došlo k úhradě před tím, než nastala skutečnost opravňující k provedení výdaje stanoveného zvláštním zákonem, tedy dříve, než vznikl na základě písemné smlouvy závazek veřejné služby v drážní dopravě podle ustanovení § 39 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách.

Vyplacení prostředků státního rozpočtu, které v období od ledna do března 2008 MD provedlo ve prospěch společnosti ČD, bylo uskutečněno bez řádně uzavřené smlouvy. Poskytování prostředků ze státního rozpočtu před uzavřením smlouvy o závazku veřejné služby nemělo žádnou právní oporu.

7.3 Smluvní pokuty za pozdní úhrady nájemného

MD neuplatňovalo nároky na zaplacení pokut ve prospěch MD, přestože k jejich uplatnění a vymáhání bylo oprávněno dle uzavřené smlouvy. **MD tak v roce 2008 neuplatnilo nárok na zaplacení smluvní pokuty v celkové výši 177 564,25 Kč za prodloužení s úhradami od svého nájemce (ČD), a tedy postupovalo v rozporu s § 14 odst. 5 zákona o majetku.**

III. Vyhodnocení

1. Spolehlivost ÚZ

Z rozsahu zjištěných celkových nesprávností v ÚZ ve výši **19 735 200 874,33 Kč** a z jeho porovnání se stanovenou nejvyšší možnou mírou špatné evidence (hladinou významnosti) je zřejmé, že **účetní závěrka MD k 31. prosinci 2008 nepodává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví** v souladu se zákonem o účetnictví a příslušnými právními předpisy platnými v České republice pro oblast účetnictví.

V souladu s doporučením mezinárodních kontrolních standardů INTOSAI byla nejvyšší možná míra špatné evidence, kterou uživatelé účetních výkazů mohou sledovat jako ještě přijatelnou, stanovena ve výši 2 % z hodnoty výdajů (tj. z 60 143 712 267,92 Kč), které nejpřiměřeněji zobrazují rozsah finanční činnosti dané účetní jednotky.

Tabulka č. 6 – Hladina významnosti a celková nesprávnost (v Kč)

Způsob určení hladiny významnosti	Hladina významnosti	Celková nesprávnost
2 % z výdajů vykázaných ve výši 60 143 712 267,92	1 202 874 245,36	19 735 200 874,33

Na částce celkové nesprávnosti se ve výši 19 453 879 000 Kč podílí podhodnocení majetkové účasti v ČD. Tato nesprávnost je sama o sobě zásadní a kvantitativně nejvýznamnější v rámci zjištěných nesprávností.

Zbývající část celkových nesprávností je sice v absolutním vyjádření nižší než stanovená hladina významnosti, nicméně z důvodu povahy vzniku těchto nesprávností se jedná o významné nedostatky ve vedení účetnictví v části zobrazující konečnou spotřebu peněžních prostředků u MD.



Nesprávnosti byly zjištěny průřezově celou oblastí majetku a závazků MD, přičemž zjištěné nedostatky byly četné, založené na nesprávných postupech MD při aplikaci platné účetní regulace, vedoucích k častým následným opravám. To ve svém důsledku vedlo v mnoha případech k nesprávnému ocenění či obsahu a výši položek účetní závěrky.

2. Závěrečný účet kapitoly MD

ÚZ nebyla spolehlivým podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly MD za rok 2008. Všechny nesprávnosti zjištěné při této kontrolní akci byly v závěrečném účtu agregovány v číselných sestavách.

Celková nesprávnost v závěrečném účtu kapitoly MD za rok 2008 byla vyčíslena ve výši 19 735 200 874,33 Kč, z toho ve výkazu Rozvaha ve výši 19 707 168 085,84 Kč a ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu ve výši 28 032 788,49 Kč. Na této celkové nesprávnosti se podílelo nadhodnocení a podhodnocení jednotlivých položek příslušných výkazů.

Vzhledem k nesprávnostem, které byly zjištěny v ÚZ kontrolované osoby, je nezbytné, aby MD provedlo ve svém účetnictví takové opravy, které by odstranily zjištěné nedostatky.

Závěrečný účet kapitoly MD neobsahoval některé povinné údaje stanovené ve vyhlášce č. 419/2001 Sb. (viz bod 5. tohoto kontrolního závěru).

3. Vnitřní kontrolní systém

Na základě zjištěných skutečností je prokázáno, že MD v roce 2008 nemělo dostatečně účinný vnitřní kontrolní systém v oblasti účetnictví a výkaznictví. V důsledku toho nebyly MD identifikovány a opraveny nesprávnosti v účetní závěrce a v závěrečném účtu.

MD nemělo v roce 2008 dostatečně účinný vnitřní kontrolní systém ani v oblasti finančního hospodaření. V důsledku toho nebyla MD identifikována rizika u operací, kterými výsledně došlo k porušení rozpočtové kázně.

Vzhledem ke všem výše uvedeným zjištěním je nutné, aby MD zavedlo takový kontrolní systém, který bude v souladu se zákonem o finanční kontrole v celém rozsahu dostatečný, správný a komplexní podle konkrétních podmínek a který bude způsobilý zabraňovat vzniku nesprávností, detekovat již existující nesprávnosti a realizovat postupy k jejich odstranění.

4. Porušení rozpočtové kázně

Porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 zákona o rozpočtových pravidlech bylo zjištěno v celkové výši 4 307 064,21 Kč.

09/30

Výdaje vyplacené Českou správou sociálního zabezpečení v kapitole státního rozpočtu *Ministerstvo práce a sociálních věcí na dávky důchodového pojištění za rok 2009*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/30. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit spolehlivost údajů účetní závěrky k 31. prosinci 2009 předkládané Českou správou sociálního zabezpečení jako podklad pro závěrečný účet kapitoly *Ministerstvo práce a sociálních věcí* v části týkající se výdajů na dávky důchodového pojištění.

Kontrolovaným obdobím byl rok 2009 a související skutečnosti let předchozích a roku 2010 do doby ukončení kontroly.

Kontrola byla prováděna v době od června 2009 do února 2010.

Kontrolované osoby:

Česká správa sociálního zabezpečení (dále také „ČSSZ“).

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

Kolegium NKÚ na svém XII. zasedání, konaném dne 7. června 2010,

schválilo usnesením č. 5/XII/2010

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Česká správa sociálního zabezpečení byla ustavena s účinností od 1. září 1990 zákonem České národní rady (dále jen „ČNR“) č. 210/1990 Sb., o změnách v působnosti orgánů České republiky a o změně zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, kterým byl novelizován zákon ČNR č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení. Podle ustanovení § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je ČSSZ organizační složkou státu.

ČSSZ je samostatnou účetní jednotkou, je orgánem státní správy, který vykonává působnost v oblasti sociálního zabezpečení (důchodového a nemocenského pojištění) a lékařské posudkové služby. Její jednání v těchto případech je jednáním státu. Kompetence ČSSZ jsou upraveny zákonem ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

ČSSZ rozhoduje o dávkách důchodového pojištění (dále také „DDP“), plní úkoly vyplývající z mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení, vybírá pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, kontroluje plnění povinností subjektů sociálního



zabezpečení, posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely sociálního zabezpečení, vede evidenci práce neschopných občanů a v určených případech provádí nemocenské pojištění.

Podíl ČSSZ na aktivech, příjmech a výdajích kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* byl v roce 2009 následující:

- 75 % aktiv (pasiv) kapitoly,
- 99 % příjmů kapitoly,
- 78 % výdajů kapitoly.

Kontrola byla zaměřena na prověření kvantitativně nejvýznamnější části účetní závěrky ČSSZ, kterou jsou vyplácené dávky důchodového pojištění. Tyto v roce 2009 tvořily 90,5% celkových výdajů ČSSZ.

S ohledem na specifické podmínky zpracování dávek důchodového pojištění byla (u vybraného vzorku) provedena kontrola celého procesu zpracování důchodů, počínaje přípravou podkladů pro rozhodování o přiznání dávky přes rozhodnutí o nároku na důchod a o jeho výši, realizaci výplat dávek důchodového pojištění až po jejich zachycení v účetnictví ČSSZ.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Údaje vykázané v účetní závěrce k 31. prosinci 2009 (dále také „ÚZ“)

Tabulka č. 1 – Údaje z výkazu rozvaha organizačních složek státu, územních samosprávných celků a příspěvkových organizací (dále také „Rozvaha“) a výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, jimi zřízených organizačních složek státu a státních fondů (dále také „Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu“) k 31. prosinci 2009. (v tis. Kč)

Ukazatel	Hodnota
Aktiva (pasiva)	70 656 553,87
Příjmy	337 966 935,04
Výdaje	366 307 694,72

Zdroj: výkaz Rozvaha ČSSZ k 31. prosinci 2009, Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu ČSSZ k 31. prosinci 2009.

Ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu k 31. prosinci 2009 byly v oblasti výdajů na DDP vykázané následující údaje:

Tabulka č. 2 – Výdaje na DDP v členění dle rozpočtové skladby (v tis. Kč)

Rozpočtová položka	Paragraf	Druh důchodu	Schválený rozpočet	Skutečnost
5410	4111	Starobní důchody	240 941 481	243 569 673,02
	4112	Invalidní důchody plné	45 559 000	44 324 032,40
	4113	Invalidní důchody částečné	16 072 000	16 608 316,05
	4114	Vdovské důchody	22 370 000	21 577 110,53
	4115	Vdovecké důchody	2 263 000	2 262 325,49
	4116	Sírotčí důchody	3 280 000	3 253 225,42
CELKEM			330 485 481	331 594 682,91

Zdroj: Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu ČSSZ k 31. prosinci 2009.



2. Nesprávnosti zjištěné v ÚZ v části týkající se DDP

Tabulka č. 3 – Celková nesprávnost v ÚZ v části týkající se výdajů na DDP sestavené k 31. prosinci 2009 (v Kč)

Nesprávnost ve výkazech ÚZ	
Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu	Rozvaha
137 612 898,00	137 490 901,00

Na celkové nesprávnosti se podílely nadhodnocení a podhodnocení zůstatků jednotlivých položek Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu. V souvislosti s kontrolou výdajů byly zjištěny též nesprávnosti ve výkazu Rozvaha, které byly způsobeny tím, že ČSSZ v roce 2009 neúčtovala o závazcích z deponovaných (nevyplacených) exekučních srážek, ve výši 137 490 901 Kč.

2.1 Identifikace nesprávností v ÚZ v části týkající se výdajů na DDP

Nesprávnosti byly identifikovány dle jednotlivých položek ÚZ s ohledem na jejich obsahové vymezení dle ustanovení § 4 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, (dále také „zákon o účetnictví“) a 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, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu, a podle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

2.2 Hlavní příčiny zjištěných nesprávností v ÚZ v části týkající se DDP

2.2.1 Rozhodování o nároku na důchod a jeho výpočet

Na vzorku náhodně vybraných 585 příjemců DDP, který zahrnoval všechny druhy vyplácených důchodů, bylo detailně testováno, zda v době, kdy byl žadatel o důchod přiznán nárok na důchod, splňoval žadatel zákonem stanovené podmínky pro to, aby mu mohl být důchod přiznán. Na základě právní úpravy platné v době přiznání nároku na důchod byla vypočtena výše důchodu. Do vypočtené částky byly promítnuty všechny úpravy výše důchodu, které proběhly od okamžiku jeho výměru, a byla vypočítána částka, která měla být důchodci vyplacena v květnu roku 2009. Vzorek 585 příjemců DDP představoval celkovou vyplacenou částku ve výši 5 326 768 Kč.

V rámci detailního ověřování bylo zjištěno pět pochybení – ve výpočtu důchodu tři případy a v jeho přepočtu v čase dva případy. Ve třech případech byl příjemcům vyměřen vyšší důchod, než jim náležel (měsíčně o 6,20 Kč a 115 Kč), a ve dvou případech nižší (měsíčně o 6 Kč a 347 Kč). Chybovost ve finančním vyjádření byla vzhledem k celkové částce kontrolovaných důchodů zcela nevýznamná, a to i v případě zobecnění zjištěné chyby ve vzorku na celý základní soubor.

2.2.2 Účtování DDP

Kontrolou bylo posouzeno, zda účetní doklady správně vznikají (správně se agregují), splňují náležitosti účetního dokladu dle zákona o účetnictví a zda splňují požadavky zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, (dále také „zákon o finanční kontrole“). Dále bylo prověřeno, zda jsou účetní doklady zachyceny v hlavní knize dávek důchodového pojištění a poté přeneseny do hlavní knihy ČSSZ. Byly analyzovány účetní operace a byl proveden rozbor účetních operací. Tím bylo získáno ujištění, že o DDP je účtováno pouze v hlavní knize DDP a že údaje zde zachycené jsou ve správných částkách přenášeny do hlavní knihy ČSSZ.



2.2.2.1 Přeplatky hrazené srážkami z důchodů

V prosinci roku 2009 byla Českou správou sociálního zabezpečení nově zavedena interní účetní operace pro účtování srážek z důchodů na úhrady přeplatek. Prostřednictvím této operace jsou srážky z důchodu na úhrady přeplatek účtovány položkově při každé výplatě důchodu. O zůstatku neuhrazené části přeplatek v roce 2009 nebylo účtováno.

Tím, že ČSSZ účtovala pouze o srážkách na úhradu přeplatek, a nikoliv o zůstatku neuhrazené části přeplatek, nevedla v rozporu s § 8 odst. 3 zákona o účetnictví v roce 2009 úplné účetnictví. V důsledku toho nevykázala v Rozvaze sestavené k 31. prosinci 2009 hodnotu zůstatku neuhrazené části přeplatek.

2.2.2.2 Zálohy na výplaty důchodů důchodovou službou v prosinci roku 2009

V roce 2009 ČSSZ přistoupila v oblasti DDP ke změně metodiky v účtování záloh na důchody vyplácené důchodovou službou¹. Do roku 2008 včetně bylo o této záloze účtováno na straně „má dáti“ účtu 450 – *Dávky sociálního zabezpečení* (analytický účet pro důchody starobní) a „dal“ účtu 223 – *Bankovní účty k limitům organizačních složek státu* (rozpočtový paragraf důchody starobní).

Zálohy na výplaty důchodů důchodovou službou při první splatnosti v lednu roku 2010 poukázané České poště v prosinci roku 2009 byly nově účtovány na stranu „má dáti“ účtu 316 – *Ostatní pohledávky* (analytický účet pro zálohy na důchody vyplácené důchodovou službou) a „dal“ účtu 223 – *Bankovní účty k limitům organizačních složek státu* (rozpočtové paragrafy dle druhu důchodu). Výše částky připadající pro jednotlivý druh důchodu byla určena odhadem na základě skutečnosti v minulých obdobích.

Informaci o této změně ČSSZ uvedla do přílohy ÚZ. Změna metodiky v účtování záloh vedla k věrnému zobrazení skutečnosti.

2.2.3 Vnitřní kontrolní systém

2.2.3.1 Vnitřní kontrolní systém v oblasti rozhodování o nároku na DDP a výpočtu DDP

Kontrolou bylo zjištěno, že stěžejními kontrolními mechanismy v oblasti rozhodování o nároku a výpočtu dávek důchodového pojištění, stejně jako v oblasti výplat a účtování o DDP, byly kontroly na principu „čtyř očí“ (vstupní i výstupní) a dále logické testy, tj. aplikační kontroly zabudované v systému.

Zjištěné skutečnosti o výpočtu dávek (viz bod 2.2.1 tohoto kontrolního závěru) svědčí o funkčnosti vnitřního kontrolního systému. Nicméně výše uvedené manuální kontrolní mechanismy nezamezily ojedinělým pochybením.

2.2.3.2 Vnitřní kontrolní systém v oblasti výplat DDP

Při kontrole splnění minimální věkové hranice pro pobírání starobního důchodu byl zjištěn případ, kdy doplatek plného invalidního důchodu byl vyplacen a zaúčtován ČSSZ jako důchod starobní.

ČSSZ nedodržela obsahové vymezení paragrafů rozpočtové skladby a v rozporu s § 2 odst. 4 vyhlášky č. 323/2002 Sb. (v níž je obsahová náplň těchto paragrafů stanovena) nesprávně zařadila výdaje ve výši 121 997 Kč, když o doplatku plného invalidního důchodu účtovala jako o důchodu starobním.

ČSSZ tím v ÚZ v rozporu s § 8 odst. 2 zákona o účetnictví ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotila výdaje vykázané na rozpočtovém paragrafu 4111 – *Starobní důchody* o 121 997 Kč a zároveň o stejnou částku podhodnotila výdaje, které měly být vykázány na rozpočtovém paragrafu 4112 – *Invalidní důchody plné*.

1 Výplata důchodu v hotovosti realizovaná prostřednictvím České pošty, s.p., na základě předložení výplatního dokladu.

2.2.3.3 Vnitřní kontrolní systém v oblasti účtování DDP

Kontrola nastavení a fungování vnitřního kontrolního systému v oblasti účtování dávek důchodového pojištění byla provedena na vzorku o velikosti 1 025 účetních a souvisejících dokladů agendy dávek důchodového pojištění zachycujících veškeré transakce účtované v souvislosti s výplatami důchodů v květnu a prosinci roku 2009.

Testování bylo zaměřeno na manuální kontroly v oblasti účtování DDP. Jednalo se o kontroly prováděné dle požadavků zákona o účetnictví, a především zákona o finanční kontrole a související prováděcí vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. V některých případech byla v rámci prověřování kontrol v podstatě opětovně provedena kontrola, čímž byla potvrzena existence a funkčnost některých automatických (systémových) kontrol nastavených v konkrétním místě transakčního cyklu DDP.

V rámci kontroly naplnění požadavků zákona o finanční kontrole bylo u účetních dokladů zachycujících předpisy lhůtových výplat² DDP prostřednictvím důchodové služby s datem účtování v květnu roku 2009 zjištěno, že na připojených rekapitulacích předpisů výplat (dokladů pro výplatu DDP důchodovou službou) byly provedené předběžné řídicí kontroly doloženy podpisy oprávněných zaměstnanců s datováním v měsíci květnu roku 2009, avšak datum tisku příslušných rekapitulací byl až 11. června 2009. Podpis dokládající provedení předběžné řídicí kontroly tak nemohl být připojen před výplatami DDP v měsíci květnu. Navíc v jednom případě byla dle uvedeného data dnem provedení předběžné řídicí kontroly sobota, nikoliv pracovní den.

Tyto skutečnosti svědčily o formálním provedení předběžné řídicí kontroly v oblasti předpisů lhůtových výplat dávek důchodového pojištění zaúčtovaných v květnu roku 2009.

3. Exekuce

3.1 Systém zpracování exekučních srážek

Při kontrole bylo zjištěno, že neexistuje komplexní evidence exekučních srážek, tj. neexistuje soubor (databáze), který by exekuční případy evidoval a který by obsahoval základní informace o exekucích a jejich procesu/stavu. Evidence všech exekucí v roce 2009 byla pouze manuální. V celém procesu zpracování exekucí neexistovaly aplikační (systémové) kontroly. K 31. prosinci 2009 bylo evidováno 46 925 výplat důchodů se zřízenou exekuční srážkou a za celý rok 2009 došlo na ČSSZ 80 415 nových exekučních případů.

3.2 Nesprávnosti v evidenci exekučních srážek

ČSSZ v roce 2009 a v letech předchozích účtovala o předpisu exekuční srážky z důchodu až v okamžiku poukázání exekuční srážky oprávněnému. O srážkách, které srazila povinnému z důchodu, ale nevyplatila oprávněnému, ČSSZ neúčtovala.

ČSSZ tak v rozporu s § 8 odst. 3 zákona o účetnictví nevedla v roce 2009 úplné účetnictví. V důsledku toho ČSSZ po celé účetní období nadhodnocovala, případně podhodnocovala vykázanou výši výdajů na DDP, výši závazků vůči oprávněnému a zůstatek účtu cizích prostředků, neboť neúčtovala o exekucích, které srazela z důchodu povinného, ale nepoukazovala oprávněnému a nepřeváděla tyto zadržené (deponované) prostředky na účet cizích prostředků.

ČSSZ tím v ÚZ sestavené k 31. prosinci 2009 podhodnotila zůstatek účtu 245 – *Ostatní běžné účty* o částku 137 490 901 Kč a o stejnou částku podhodnotila zůstatek příslušného účtu závazků. Zároveň ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu ČSSZ podhodnotila výdaje vykázané na rozpočtové položce 5410 – *Sociální dávky* o 137 490 901 Kč.

2 Lhůtovou výplatou se rozumí pravidelná měsíční výplata důchodu.



3.3 Nesprávnosti v přiřazování druhů důchodů zatížených exekuční srážkou

K 31. prosinci 2009 vykázala ČSSZ exekuční srážky ve výši 440 378 142 Kč. V rámci provedené kontrolní akce bylo na datech souborů předpisů/výplat za květen 2009 ověřováno, zda z předpisu důchodu byla srážena exekuční srážka pod stejným druhem důchodu, pod kterým byla následně vyplácena. Kontrolou byly zjištěny stovky případů, kdy došlo k situaci, že exekuční srážka byla srážena a současně předepsána v účetnictví pod jiným druhem důchodu, než pod kterým byla následně vyplacena oprávněnému. ČSSZ tak nepostupovala podle § 8 odst. 1 zákona o účetnictví, když v rozporu s § 8 odst. 2 zákona o účetnictví v roce 2009 účtovala o výdajích na provedené exekuční srážky z důchodů na nesprávné rozpočtové paragrafy k rozpočtové položce 5410 – *Sociální dávky*. V důsledku tohoto postupu došlo ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu k nedodržení obsahového vymezení paragrafů rozpočtové skladby dle vyhlášky č. 323/2002 Sb., a to v části výdajů na dávky důchodového pojištění, které byly zatíženy exekučními srážkami.

Současný stav evidence exekučních srážek a jejich množství neumožňovaly provést v průběhu kontrolní akce vyčíslení celkové částky nesprávností na jednotlivých rozpočtových paragrafech rozpočtové položky 5410 – *Sociální dávky*.

III. Shrnutí a vyhodnocení

1. Spolehlivost účetní závěrky v části týkající se výdajů na DDP sestavené k 31. prosinci 2009

Tabulka č. 4 – Hladina významnosti a celková nesprávnost (v Kč)

Výdaje na DDP vykázané*	Hladina významnosti	Celková nesprávnost
331 594 682 912,51	1 657 973 414,56	137 612 898,00

* Údaje o výdajích byly čerpány z Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu ČSSZ k 31. prosinci 2009.

V souladu s doporučením mezinárodních kontrolních standardů INTOSAI byla hladina významnosti – nejvyšší možná míra špatné evidence, kterou uživatelé účetních výkazů mohou sledovat jako ještě přijatelnou – stanovena ve výši 0,5 % z hodnoty vyplacených výdajů na dávky důchodového pojištění v roce 2009, které nejprůměrněji zobrazují rozsah finanční činnosti dané účetní jednotky.

Na základě porovnání hodnoty agregovaných nesprávností ve výši 137 612 898 Kč (viz tabulka č. 4) s hladinou významnosti ve výši 1 657 973 414,56 Kč, stanovenou jako 0,5 % z hodnoty vyplacených výdajů na dávky důchodového pojištění, lze konstatovat, že **výdaje na dávky důchodového pojištění** za rok 2009 byly ČSSZ v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2009 **vykázány v souladu s příslušnými právními předpisy, s výhradou částky 440 378 142 Kč**, k jejíž správnosti z hlediska struktury výdajů na jednotlivých rozpočtových paragrafech rozpočtové položky 5410 – *Sociální dávky* se nebylo možné ze strany NKÚ vyjádřit. Částka ve výši 440 378 142 Kč představovala část výdajů na DDP, která byla v roce 2009 zatížena exekučními srážkami. Vzhledem ke stanovené hladině významnosti by však ani částka 440 378 142 Kč, pokud by byla v plné výši agregována do nesprávností, neovlivnila výše uvedené hodnocení výdajů na dávky důchodového pojištění vykázané v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2009.

2. Exekuce

V souvislosti s kontrolou výdajů byly zjištěny také nesprávnosti ve výkazu Rozvaha ve výši 137 490 901 Kč, které byly způsobeny tím, že ČSSZ v roce 2009 neúčtovala o závazcích z deponovaných exekučních srážek.

Exekuční srážky z důchodů představují pro ČSSZ velmi rozsáhlou agendu. Současná právní úprava v oblasti exekučních srážek (tj. občanský soudní řád a exekuční řád) upravuje nárok na úhradu nákladů exekuce jen ve vztahu k exekutorovi (náklady a odměna exekutora), ve vztahu k oprávněnému a dále také ke správci podniku (v případě konkurzu). Vztah k plátcí mzdy právní předpisy neupravují.

ČSSZ je v obdobném (specifickém) postavení jako plátce mzdy a spravuje desetitisíce exekučních případů měsíčně, s nimiž souvisejí náklady, které jsou hrazeny ze státního rozpočtu. Současná právní úprava však neumožňuje plátcí mzdy uplatnit vůči povinnému nárok na úhradu nákladů. Případná změna právních předpisů, která by plátcům mzdy umožňovala uplatnit nárok na úhradu nákladů souvisejících s exekucí, by vedla k hospodárnějšímu využívání státních prostředků.

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu
Ročník XVIII (2010)

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

Vychází čtvrtletně

Částka za II. čtvrtletí 2010 vyšla dne 30. června 2010

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)