



# VĚSTNÍK

Nejvyššího kontrolního úřadu  
2/2011





## OBSAH

### Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI

- |    |  |          |
|----|--|----------|
| 4. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2010 (VI)<br>(10/16, 10/20, 10/23)                             | str. 137 |
| 5. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2011 (II)<br>(11/04, 11/05, 11/07, 11/14, 11/17, 11/24, 11/26) | str. 139 |
| 6. | Dodatky k plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2011 (II)<br>(11/36)                                       | str. 143 |

### Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

- |       |  |          |
|-------|--|----------|
| 10/10 | Peněžní prostředky určené na pořizování vybrané techniky<br>Armády České republiky   | str. 145 |
| 10/11 | Financující operace a prostředky státního rozpočtu zahrnuté<br>do rozpočtové kapitoly <i>Státní dluh</i>                               | str. 157 |
| 10/12 | Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu<br>přírody a krajiny  | str. 177 |
| 10/13 | Majetek státu, se kterým jsou příslušné hospodařit vybrané<br>organizační složky státu Ministerstva vnitra zabývající se archivnictvím | str. 189 |
| 10/14 | Peněžní prostředky určené na realizaci opatření<br>v oblasti nakládání s odpady  | str. 197 |
| 10/15 | Peněžní prostředky určené na pořízení dálnice D3   | str. 207 |
| 10/16 | Majetek státu, se kterým jsou příslušná hospodařit vybraná muzea   | str. 221 |
| 10/24 | Peněžní prostředky určené na pořízení a obnovu<br>železničních kolejových vozidel  | str. 231 |
| 10/31 | Prodej přebytku jednotek přiděleného množství emisí<br>(Assigned Amount Units) a použití takto získaných<br>peněžních prostředků       | str. 239 |
| 10/32 | Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu<br><i>Český statistický úřad</i> za rok 2009   | str. 255 |



## Část A

**Plán kontrolní činnosti****4. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2010 (VI)**

**Číslo kontrolní akce: 10/16**

**Předmět kontroly:**

Majetek státu, se kterým jsou příslušná hospodařit vybraná muzea

*Změna v položce:*

**členové senátu NKÚ:**

nový údaj: Ing. Jiří Adámek, Ing. Jan Vedral

*(původní údaj: Ing. Jiří Adámek, Ing. Jaromíra Steidlová, Ing. Jan Vedral).*

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/VII/2011 na svém VII. zasedání dne 28. 3. 2011.*

**Číslo kontrolní akce: 10/20**

**Předmět kontroly:**

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* za rok 2010

*Změna v položce:*

**cíle kontroly:**

Provéřit spolehlivost účetní závěrky Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy sestavené k 31. 12. 2010 a finanční výkazy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2010 předkládané jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy*; prověřit, zda Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy postupovalo při sestavování závěrečného účtu kapitoly za rok 2010 v souladu s příslušnými právními předpisy

*(původní znění: Provéřit spolehlivost údajů ročních účetních a finančních výkazů sestavených k 31. 12. 2010 předkládaných Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy; prověřit, zda Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy postupovalo při sestavování závěrečného účtu kapitoly za rok 2010 v souladu s příslušnými právními předpisy);*

**časový plán:**

– předložení KZ ke schválení: 09/11

*(původní údaj: 06/11).*

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/VIII/2011 na svém VIII. zasedání dne 18. 4. 2011.*



**Číslo kontrolní akce: 10/23****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky poskytované České republice v rámci finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska

*Změna v položce:*

**kontrolovaná osoba:**

– doplňuje se:

Ministerstvo kultury.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/VIII/2011 na svém VIII. zasedání dne 18. 4. 2011.*



## 5. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2011 (II)

**Číslo kontrolní akce: 11/04**

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí

*Změna v položce:*

**kontrolovaná osoba:**

– upřesňuje se (vybraní příjemci peněžních prostředků):

město Kralovice;

obec Cehnice;

obec Herálec, okres Havlíčkův Brod;

obec Skalice u České Lípy;

obec Želiv;

DEZA, a.s., Valašské Meziříčí;

FARMAK, a.s., Olomouc, Klášterní Hradisko;

FILL - PACK s.r.o., Železnice;

KAŠÍR s.r.o., Praha;

LIRA, obrazové lišty a rámy, a.s., Domoradice, Český Krumlov;

Meopta - optika, s.r.o., Přerov;

PEBAL s.r.o., Nýřany;

RONAL CR s.r.o., Jičín;

Schmelzer s. r. o., Chodová Planá;

VITRABLOK, s.r.o., Duchcov.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/VII/2011 na svém VII. zasedání dne 28. 3. 2011.*

**Číslo kontrolní akce: 11/05**

**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na *Program péče o národní kulturní poklad ve vlastnictví státu*

*Změna v položce:*

**předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na *Program péče o národní kulturní poklad*

*(původní znění: Peněžní prostředky určené na Program péče o národní kulturní poklad ve vlastnictví státu);*

**cíle kontroly:**

Provéřít poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na *Program péče o národní kulturní poklad*

*(původní znění: Provéřít poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na Program péče o národní kulturní poklad ve vlastnictví státu);*

**kontrolovaná osoba:**

- upřesňuje se (vybraní příjemci peněžních prostředků):

Národní knihovna České republiky,  
Národní muzeum.

*Změny schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VIII/2011 na svém VIII. zasedání dne 18. 4. 2011.*

**Číslo kontrolní akce: 11/07****Předmět kontroly:**

Správa daně z přidané hodnoty při dovozu zboží ze třetích zemí

*Změna v položce:*

**kontrolovaná osoba:**

- upřesňuje se (vybrané finanční úřady):

Finanční úřad Brno II,  
Finanční úřad Ostrava I.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/IX/2011 na svém IX. zasedání dne 2. 5. 2011.*

**Číslo kontrolní akce: 11/26****Předmět kontroly:**

Účetní závěrka a finanční výkazy České správy sociálního zabezpečení za rok 2011

*Změna v položce:*

**časový plán:**

- zahájení kontroly: 10/11  
(původní údaj: 09/11)
- předložení KZ ke schválení: 07/12  
(původní údaj: 06/12).

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/IX/2011 na svém IX. zasedání dne 2. 5. 2011.*

**Číslo kontrolní akce: 11/14****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury

*Změna v položce:*

**kontrolovaná osoba:**

- upřesňuje se (vybraní příjemci peněžních prostředků):

hlavní město Praha.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/X/2011 na svém X. zasedání dne 23. 5. 2011.*



**Číslo kontrolní akce: 11/24****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státu poskytované z kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* na podporu činnosti v oblasti mládeže

*Změna v položce:*

**předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státu poskytované z kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* na podporu činnosti v oblasti mládeže a sportu zdravotně postižených  
(*původní znění: Peněžní prostředky státu poskytované z kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy na podporu činnosti v oblasti mládeže*);

**cíle kontroly:**

Provéřít poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státu určených na realizaci podpory činnosti v oblasti mládeže a sportu zdravotně postižených

(*původní znění: Provéřít poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státu určených na realizaci podpory činnosti v oblasti mládeže*).

*Změny schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/X/2011 na svém X. zasedání dne 23. 5. 2011.*

**Číslo kontrolní akce: 11/07****Předmět kontroly:**

Správa daně z přidané hodnoty při dovozu zboží ze třetích zemí

*Změna v položce:*

**kontrolovaná osoba:**

– doplňuje se (vybrané finanční úřady):

Finanční úřad Brno I,  
Finanční úřad Brno III,  
Finanční úřad v Hradci Králové,  
Finanční úřad v Olomouci,  
Finanční úřad Ostrava II,  
Finanční úřad Ostrava III,  
Finanční úřad v Pardubicích,  
Finanční úřad v Plzni,  
Finanční úřad pro Prahu 1,  
Finanční úřad pro Prahu 5,  
Finanční úřad pro Prahu 9,  
Finanční úřad pro Prahu 10,  
Finanční úřad v Praze-Modřanech,  
Finanční úřad v Přerově,  
Finanční úřad ve Zlíně.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XI/2011 na svém XI. zasedání dne 20. 6. 2011.*

**Číslo kontrolní akce: 11/17****Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené v rámci operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost* na prioritní osu *Počáteční vzdělávání*

*Změna v položce:*

**kontrolovaná osoba:**

– upřesňuje se (vybraní příjemci peněžních prostředků):

www.scio.cz, s.r.o., Praha.

*Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/XI/2011 na svém XI. zasedání dne 20. 6. 2011.*



## 6. Dodatky k plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2011 (II)

**Číslo kontrolní akce:** 11/36

**Předmět kontroly:**

Účetní závěrka Ministerstva práce a sociálních věcí k 31. 12. 2010

**Cíle kontroly:**

Provéřít, zda při vedení účetnictví a sestavování účetní závěrky k 31. 12. 2010 postupovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí v souladu s příslušnými právními předpisy

**Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo práce a sociálních věcí

**Časový plán:**

- zahájení kontroly: 06/11
- předložení kontrolního závěru ke schválení: 01/12

**Kontrolní závěr vypracovává:** Ing. Daniel Reisiegel, MPA

**Kontrolní závěr schvaluje:** Kolegium NKÚ

*Dodatek schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/X/2011 na svém X. zasedání dne 23. 5. 2011.*





## Část B

# Kontrolní závěry z kontrolních akcí

10/10

## Peněžní prostředky určené na pořizování vybrané techniky Armády České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/10. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ MVDr. Rudolf Němeček.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na pořizování vybrané techniky Armády České republiky (dále také „AČR“).

Kontrolovaným obdobím byly roky 2005 až 2009, v případě věcných souvislostí též období předcházející a následné.

Kontrola byla prováděna v době od května 2010 do února 2011.

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

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

**Kolegium NKÚ** na svém IX. zasedání dne 2. května 2011

**schválilo** usnesením č. 9/IX/2011

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

MO je organizační složkou státu a ústředním orgánem státní správy zejména pro zabezpečování obrany České republiky a řízení AČR. MO je správcem rozpočtové kapitoly 307 a správcem programů, v jejichž rámci je pořizována vojenská technika. Je zodpovědné za efektivní využití peněžních prostředků v rámci rozpočtové kapitoly 307.

V období let 2003 až 2006 došlo v rámci reformy postupně k reorganizaci a redislokaci útvarů a zařízení AČR. Vojenská technika AČR byla a je pořizována v rámci mnoha programů reprodukce majetku, vedených v informačním systému programového financování.

Kontrola bylo podrobeno pořizování techniky AČR, a to zejména postup přípravy a zabezpečování realizace akcí v rámci podprogramů a programů se zaměřením na poskytování a užití vynaložených finančních prostředků státního rozpočtu na stanovený účel a zabezpečování optimalizace jejich použití, přičemž se kontrola zaměřila na dodržování zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a vyhlášky č. 40/2001 Sb., resp. č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.



Kontrola byla zaměřena především na soulad realizovaných nákupů vojenské techniky s koncepcemi AČR, na realizaci nákupů, splnění technických parametrů a využívání nakoupené techniky. Kontrolovány byly části programů a podprogramů, z nichž byly financovány akce spojené s pořízením:

- a) středních dopravních letounů A-319CJ,
- b) taktických transportních letounů CASA C-295M,
- c) vrtulníků Mi-171Š a Mi-35 a jejich modernizaci,
- d) lehkých obrněných vozidel IVECO,
- e) dělostřeleckých střeleckých a vyhledávacích radiolokátorů a trenažérů ARTHUR,
- f) středních terénních automobilů.

Celkové výdaje státního rozpočtu na pořízení uvedené techniky dosáhly cca 18,2 mld. Kč.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Koncepce výstavby AČR

Vláda svým usnesením ze dne 13. listopadu 2002 č. 1140 schválila *Koncepci výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky* (dále jen „Koncepce 2002“). V oblasti zásadních opatření k zahájení reformy v roce 2003 bylo uvedeno devět hlavních vyzbrojovacích programů. Vláda následně svým usnesením ze dne 12. listopadu 2003 č. 1154 schválila *Koncepci výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky přepracovanou na změněný zdrojový rámec* (dále jen „Koncepce 2003“). Zde bylo uvedeno 13 hlavních projektů vyzbrojování a dále modernizační projekty v rozdělení podle specializace AČR.

**Zásadními nedostatky uvedených koncepcí byly:**

- absence analýzy výchozího stavu a určení cílového stavu výzbroje AČR, z nichž by vyplývalo, jakou techniku AČR skutečně potřebuje ke splnění svých úkolů ve vazbě na vojenské ambice ČR;
- nedostatečné zdůvodnění potřeb pořizování nové techniky a výzbroje;
- absence finančního a časového rámce, z něhož by vyplynulo, kdy a v jakém finančním objemu má být technika pořízena.

### 2. Pořízení vybrané techniky

#### 2.1 Nákup středních dopravních letounů Airbus A-319CJ

V koncepcích 2002 a 2003 nebylo pořízení středních dopravních letounů jako náhrady za letouny Tu-154M zařazeno, neboť MO předpokládalo ukončení technického života letounů Tu-154M v letech 2016, resp. 2020, s možností jeho dalšího prodloužení vzhledem k nízkému počtu nalétaných hodin. Program ev. č. 207 360 – *Zvyšování schopností vzdušných sil* byl plánován na roky 2005 až 2006 s peněžními prostředky ve výši 121,8 mil. Kč včetně DPH, avšak v roce 2005 do něho byla dodatečně zařazena akce ev. č. 207 360 0020 – *Střední dopravní letadla – nákup*. Peněžní prostředky programu byly navýšeny na 3 843,8 mil. Kč včetně DPH.

V Koncepci 2003 byly mezi hlavními projekty vyzbrojování uvedeny velkokapacitní dopravní letouny. Střední dopravní letouny v ní uvedeny nebyly.

Vláda svým usnesením ze dne 13. dubna 2005 č. 422 k *Návrhu na obnovu letadlového parku dopravního letectva Armády České republiky* (dále jen „Návrh obnovy 2005“) vzala tento návrh

na vědomí a schválila řešení obnovy s tím, že výdaje na pořízení letadel pro obměnu letadlového parku dopravního letectva AČR budou hrazeny prostřednictvím kapitoly MO. Až v tomto návrhu byl zhodnocen výchozí stav a stanoven cílový stav včetně časového harmonogramu, do kdy má být obnova letecké techniky provedena. Na základě výše uvedeného usnesení vlády bylo náčelníkem Generálního štábu AČR (dále jen „NGŠ AČR“) v květnu roku 2006 schválen materiál *Rozpracování koncepce výstavby Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky přepracované na změněný zdrojový rámec pro oblast vzdušných sil AČR* (dále jen „Koncepce VzS AČR 2006“).

Podle Koncepce VzS AČR 2006 byl nákup dvou letadel A-319CJ zařazen na roky 2006 a 2008 jako náhrada za dva letouny Tu-154M, kterým měl skončit technický život v letech 2016, resp. 2020. MO uvedlo jako hlavní důvod obnovy letadlového parku dopravního letectva AČR technickou zastaralost kategorie středních dopravních letadel. Letouny Tu-154M nesplňovaly nové emisní i hlukové parametry a byla proti nim uplatňována restriktivní opatření na většině mezinárodních letišť.

Nákup středních dopravních letounů Airbus A-319CJ (dále jen „A-319“) nebyl původně obsažen v programu ev. č. 207 360 – *Zvyšování schopností vzdušných sil* (dále jen „program 207 360“), jehož dokumentaci Ministerstvo financí (dále také „MF“) odsouhlasilo dne 7. prosince 2004 s finančním objemem 121,8 mil. Kč včetně DPH. Nákup letounů A-319 byl do programu 207 360 (schváleného v roce 2004) zařazen až dodatečně doplňkem č. 1, který MF odsouhlasilo dne 26. srpna 2005 i s navýšením celkového objemu finančních prostředků programu 207 360 na 3 843,8 mil. Kč včetně DPH.

MO zadalo veřejnou zakázku na pořízení letounů v jednacím řízení bez uveřejnění podle ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. Způsob zadání byl odůvodněn výsledky marketingového průzkumu, které poukázaly na omezený počet dodavatelů poskytujících letoun s požadovanými technickými vlastnostmi, výkony a dále možnost urychlit akvizici vzhledem ke stavu letounů Tu-154M. MO vyzvalo dne 30. srpna 2005 dva potenciální dodavatele a v prosinci 2005 vybralo dodavatele letounů A-319. MO pořídilo tyto letouny přímo od dodavatele včetně dodávek náhradních dílů a servisní podpory.

MF vydalo souhlas s vydáním rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce ev. č. 207 360 0020 – *Střední dopravní letadla – nákup* dne 7. března 2006 ve výši 3 660,7 mil. Kč včetně DPH. Kupní smlouva na pořízení dvou letounů A-319 včetně náhradních dílů a pozemního vybavení byla uzavřena dne 9. března 2006 s celkovou cenou 3 563,2 mil. Kč včetně DPH. Cena byla o cca 100 mil. Kč nižší oproti částce uvedené v rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce, a to v důsledku změny kurzu CZK vůči USD. Letouny byly převzaty v roce 2007 a jsou využívány zejména k přepravě ústavních činitelů a ostatních oprávněných osob.

Na realizaci programu 207 360 byla ke dni 30. září 2010 vyčerpána celková částka 3 692,9 mil. Kč.

## 2.2 Pořízení letounů CASA C-295M

V koncepcích 2002 a 2003 byly uvedeny „velkokapacitní letouny“. O nákupu středních taktických letounů MO neuvažovalo. Pořízení letounů CASA C-295M (dále také „CASA“) nevycházelo ze skutečných potřeb AČR a došlo k němu o několik let dříve, přestože střednědobý plán na roky 2006 až 2011 tuto akvizici nezahmoval. Letounům An-26 končil technický život v letech 2011 až 2014.

Finanční parametr programu ev. č. 107 310 – *Zvyšování schopností vzdušných sil II*, zahájeného v roce 2007 s předpokladem ukončení v roce 2011, činil 28,9 mil. Kč, avšak v roce 2008 byla do programu zařazena akce ev. č. 107 316 0010 – *Taktický transportní letoun – nákup* a peněžní prostředky programu byly navýšeny na 5 476,5 mil. Kč včetně DPH.



Pořízení letounů CASA mělo být původně barterovým obchodem, tj. bez vynaložení peněžních prostředků státního rozpočtu. Později však byly na nákup těchto tří letounů vyčleněny peněžní prostředky ve výši 2 250 mil. Kč, které byly následně navyšovány až na částku 3 584,4 mil. Kč včetně DPH. Náklady na pořízení čtyř letounů CASA se započtením výdajů na přestavbu dvou letounů L-159 na letouny dvojího řízení ve výši 221,8 mil. Kč včetně DPH a ceny servisní podpory 982,3 mil. Kč včetně DPH by měly do konce listopadu 2013 činit 4 788,5 mil. Kč včetně DPH, avšak bez započtení hodnoty pěti vyměněných letounů L-159. Ke dni 14. prosince 2010 byla vyčerpána částka 4 133,9 mil. Kč včetně DPH.

MO uzavřelo smlouvu na servisní podporu (obsaženou v zadávací dokumentaci i nabídce zprostředkovatele) bez vyhlášení veřejné zakázky a se stejnou firmou, přičemž hrazení faktur je prováděno z neinvestičních výdajů.

Taktické transportní letouny CASA svými takticko-technickými parametry plní záměry AČR uvedené v koncepčních materiálech pouze částečně – například neumožňují plnohodnotnou taktickou přepravu osob a materiálu bez mezipřistání do oblasti současného nasazení sil a prostředků AČR.

Pořízení velkokapacitních letounů nebylo realizováno ani přes deklarovanou potřebu AČR zajistit velkokapacitní vzdušnou přepravu osob a nákladu o hmotnosti minimálně 20 tun na vzdálenost skutečného i předpokládaného nasazení sil (nejméně však cca 5 000 km). AČR v současné době velkokapacitními dopravními letouny nedisponuje.

Podle Návrhu obnovy 2005 disponovala AČR v oblasti taktického transportu třemi středními transportními letouny An-26, jejichž technický život měl skončit v letech 2011 až 2014, a proto měly být v letech 2012 až 2015 nahrazeny čtyřmi novými letouny např. typů Alenia C-27J Spartan nebo CASA C-295M. O předpokladu dalšího využívání letounů An-26 svědčí i skutečnost, že do programu 207 360 bylo v rámci cíle č. 2 zahrnuto vybavení těchto letounů prostředky vlastní ochrany proti účinku protiletadlových řízených raket s infračerveným způsobem navedení. Tento cíl byl zrušen změnou dokumentace tohoto programu v dubnu 2007.

MO zahájilo v září 2006, a to bez ohledu na termíny stanovené v Návrhu obnovy 2005, jednání se španělským výrobcem taktických transportních letounů CASA o pořízení těchto letounů formou výměny. Uvažována byla výměna dvou až tří letounů L-159A za jeden letoun CASA. NGŠ AČR k tomu ve svém stanovisku z prosince 2006 mj. uvedl, že letouny CASA nesplňují požadavky AČR co do přepravní kapacity a doletu, a doporučil nákup letounů, které stanovená kritéria splňují. MO uvedlo, že výměna 12 nepotřebných letounů L-159 by znamenala úsporu v nákladech na dlouhodobé uložení a údržbu ve výši 11,2 mil. Kč ročně. Problémem však bylo, že španělská strana požadovala, aby výměnou získala i dvoumístné verze letounu L-159, které AČR v té době nevladnula.

MO v dubnu 2008 předložilo vládě návrh memoranda o porozumění mezi MO a koncernem vyrábějícím letouny CASA, týkající se směny nepotřebných podzvukových taktických letounů vyřazených z výzbroje a užívání AČR. Vláda vzala ve svém usnesení ze dne 21. dubna 2008 č. 480 na vědomí úmysl MO podepsat toto memorandum a připravit ve spolupráci se zprostředkovatelem obchodu návrh smlouvy v duchu memoranda. Obsahem memoranda byl kromě výměny pěti letounů L-159 za jeden letoun CASA i nákup dalších tří těchto letounů. Tím došlo k zásadní změně původního záměru, kdy všechny letouny CASA měly být získány výměnou. V neprospěch české strany se výrazně změnil poměr v počtu vyměněných letounů (z maximálně tří letounů L-159 na pět letounů za jeden letoun CASA).

Nákup letounů CASA nebyl původně obsažen v programu ev. č. 107 310 – *Zvyšování schopnosti vzdušných sil II* (dále jen „program 107 310“). Do tohoto programu byl následně doplněn na základě usnesení vlády ze dne 27. června 2008 č. 764, kterým byl zároveň objem peněžních prostředků programu zvýšen o 2 250 mil. Kč včetně DPH za účelem realizace nákupu tří transportních letounů CASA.



MO zpracovalo dne 11. července 2008 investiční záměr. Dne 8. srpna 2008 MO vydalo registrační list a požádalo MF o vydání souhlasu s registrací akce na nákup transportních letounů s finančním parametrem ve výši 2 750 mil. Kč včetně DPH, který o 500 mil. Kč překračoval vládou garantované peněžní prostředky. MF s vydáním registračního listu nesouhlasilo a požadovalo jeho dopracování, a to především zpracování expertního posudku investičního záměru, začlenění nákladů souvisejících s výměnou letounů do posuzované akce a zdůvodnění naléhavosti projektu. NGŠ AČR ve svém expertním posudku ze dne 26. září 2008 opětovně uvedl, že *„pořízení čtyř taktických letounů CASA není pro obnovu transportního letectva AČR z hlediska operačního a operačně-taktického konečné řešení, neboť tyto letouny svým doletem a přepravní kapacitou plnohodnotně neřeší skutečné požadavky AČR ... Chybějící požadovanou dopravní kapacitu je nutné řešit pořízením dalších dvou letounů s vyšší přepravní kapacitou.“*

Změnami dokumentace programu 107 310 došlo k navýšení celkového finančního objemu programu na 5 641 mil. Kč včetně DPH, což vláda schválila svým usnesením ze dne 3. listopadu 2008 č. 1378. Z tohoto objemu byla určena částka 3 581,9 mil. Kč včetně DPH na pořízení letounů CASA a 262 mil. Kč včetně DPH na přestavbu letounů L-159.

MO při zadání veřejné zakázky na pořízení taktických transportních letounů využilo výjimky uvedené v ustanovení § 18 odst. 1 písm. c) zákona 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, s odůvodněním, že předmětem veřejné zakázky je vojenský materiál nutný k zajištění obrany a bezpečnosti státu, a zaslalo dne 7. listopadu 2008 zprostředkovateli nákupu výzvu k jednání ve věci veřejné zakázky. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže neměl proti postupu MO ve svém stanovisku námitky. Zprostředkovatel předložil dne 14. listopadu 2008 nabídku s nabídkovou cenou 3 587,2 mil. Kč včetně DPH, která zahrnovala mimo dodání tří letounů CASA i výměnu dvou letounů dvojího řízení L-159T1 a tří letounů L-159A za jeden letoun CASA a zabezpečení dalších náležitostí, např. výcviku, logistické podpory, náhradních dílů a technické pomoci.

MO požadovalo dopracování nabídky na dodávky letounů CASA především z hlediska rozkladu cen dodávek, a to zejména u náhradních dílů a vybavení. Zprostředkovatel předložil dne 11. března 2009 druhou nabídku, která při záloze ve výši 50 % uváděla nabídkovou cenu 4 552,6 mil. Kč včetně DPH. Pro MO nebyla nabídková cena akceptovatelná, neboť finanční prostředky na financování předmětné veřejné zakázky byly zajištěny ve výši 3 577,9 mil. Kč včetně DPH. Cenová nabídka tedy převyšovala tuto částku o cca 900 mil. Kč.

Zprostředkovatel následně předložil další přepracované nabídky. V nabídce ze dne 16. dubna 2009 byla mimo jiné vyjmuta ze zakázky servisní podpora, což bylo v rozporu se zadávací dokumentací. Přesto MO tuto nabídku akceptovalo.

Vláda ve svém usnesení ze dne 20. dubna 2009 č. 506 souhlasila s pořízením tří taktických transportních letounů CASA a zároveň s nákupem logistického a výcvikového zabezpečení za celkovou cenu do 3 577,9 mil. Kč včetně DPH. Na tuto částku MO podepsalo dne 7. května 2009 se zprostředkovatelem smlouvu, která se týkala pouze dodání tří letounů CASA a výměny jednoho letounu CASA za pět letounů L-159 (dva letouny L-159T1 a tři letouny L-159A), avšak nezahrnovala logistické a výcvikové zabezpečení. Nedostatek peněžních prostředků na zajištění servisní podpory letounů řešilo MO samostatnou smlouvou ve výši 982,3 mil. Kč včetně DPH, kterou hradí z jiných, neinvestičních prostředků. Tím obešlo výše uvedené usnesení vlády.

MO zadalo veřejnou zakázku na servisní podporu letounů CASA písemnou výzvou k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění podle ustanovení § 34 zákona č. 137/2006 Sb. jedinému zájemci, a to zprostředkovateli nákupu letounů, s odvoláním na splnění podmínek ustanovení § 23 odst. 4 písm. a) uvedeného zákona, tj. že zprostředkovatel je jediným možným poskytovatelem servisní podpory. MO akceptovalo jedinou nabídku, aniž by mělo možnost hodnotit výhodnost této nabídky porovnáním s jinými nabídkami. Smlouva na servisní podporu letounů CASA C-295M byla uzavřena dne 27. ledna 2010 s termínem plnění nejpozději do 30. listopadu 2013. Obchodní marže poskytovatele činí 8,5 %.



Podle požadavků zprostředkovatele byly součástí směny i dva letouny dvojího řízení L-159T1, které neměla AČR k dispozici a které bylo nutné pořídit přestavbou dvou letounů L-159A za využití komponentů z dalších dvou nepotřebných uložených letounů. Akce byla dodatečně zahrnuta do programu 107 310 a v jeho rámci realizována. Dne 10. prosince 2008 zaslalo MO v souladu s § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb. výzvu k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění. Oslovená akciová společnost předložila dne 7. ledna 2009 nabídku s nabídkovou cenou 259,5 mil. Kč včetně DPH, kterou komise neakceptovala. Druhou nabídku ve výši 220 mil. Kč již komise dne 2. února 2009 akceptovala a dne 11. května 2009 byla uzavřena smlouva. Z důvodu změny sazby DPH v roce 2010 byla cena upravena dodatkem ke smlouvě na 221,8 mil. Kč včetně DPH. Tato cena však nevyjadřuje skutečnou hodnotu letounů dvojího řízení L-159T1, protože při přestavbě byly využity části (díly, přístroje, vybavení kabiny, systém nouzového opuštění letounu) z dalších dvou jednomístných letounů z majetku AČR. Směnná hodnota všech pěti letounů L-159 činila 847,3 mil. Kč bez DPH, což se rovnalo ceně, za kterou byl vyměněn jeden letoun CASA. MO tuto směnnou hodnotu akceptovalo. Účetní hodnota (pořizovací cena) těchto pěti letounů L-159 (vyrobených pro AČR v závěru roku 2003) bez započtení výdajů za provedení přestavby dvou z nich činila 2 489,7 mil. Kč včetně DPH.

V průběhu roku 2010 byly všechny čtyři letouny CASA dodány. Letouny byly pořízeny o dva až pět let dříve, než stanovil schválený Návrh obnovy 2005.

Letouny CASA neplní některé parametry požadované v koncepčních materiálech AČR, zejména co do přepravní kapacity (min. 10 tun) a doletu (min. 1 850 až 5 550 km dle přepravovaného užitečného zatížení). Letouny CASA nemají dolet umožňující přepravu osob nebo materiálu na vzdálenost operačního nasazení sil a prostředků AČR bez mezipřistání. Nesplnily ani původní požadavky na schopnosti shozů na padácích. Dodatkem č. 1 smlouvy byl požadovaný počet čtyř palet o rozměrech 8 stop x 88 palců s maximálním nákladem v režimu LAPES (Low Altitude Parachute Extraction System – vytažení nákladu padákem z letounu letícího v přízemní výšce) snížen na dvě palety o rozměrech 12 stop x 88 palců a požadovaný počet čtyř palet o rozměrech 8 stop x 88 palců s maximálním nákladem v režimu HAD (Heavy Drop Altitude – shozy těžkých nákladů z větších výšek) byl snížen na tři.

Tři letouny An-26 byly po dodání letounů CASA vyřazeny z provozu a v průběhu ledna 2011 byly prohlášeny za trvale nepotřebné. Po schválení rozhodnutí NGŠ AČR o trvalé nepotřebnosti a nabídce k bezúplatnému převodu organizačním složkám státu bude rozhodnuto o jejich případném odprodeji. Dva letouny An-26 však byly k termínu ukončení kontroly NKÚ opět provozovány z důvodu přerušení provozu letounů CASA.

### 2.3 Pořízení a modernizace vrtulníků

V rámci dohody mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o dodávkách výrobků vojenského určení v rámci částečné úhrady zadluženosti bývalého SSSR a Ruské federace vůči České republice byl uzavřen kontrakt na dodávku celkem 33 vrtulníků typu Mi-24V (Mi-35) a Mi-171Š ve dvou etapách.

Dodávka sedmi vrtulníků dodaných v první etapě v roce 2003 nebyla NKÚ kontrolována.

Ve druhé etapě v letech 2005 až 2007 bylo dodáno celkem 26 vrtulníků. Výše odepsaného dluhu Ruské federace za dodávku vrtulníků ve druhé etapě činila 4 439,7 mil. Kč, výdaje české strany, hrazené z rozpočtové kapitoly MO (clo, DPH, odměna zprostředkovateli) činily 1 108,3 mil. Kč.

MO v koncepcích 2002 a 2003 rozhodlo o modernizaci vrtulníků Mi-17 a Mi-24. V roce 2003 ji zařadilo do programu ev. č. 207 320 – *Modernizace vrtulníkového letectva* (dále jen „program 207 320“). Cílem bylo dosáhnout úrovně schopností jednotek vrtulníkového letectva srovnatelné s armádami států NATO. Jednalo se především o modernizaci 17 vrtulníků Mi-24 a 23 vrtulníků Mi-17 z původní výzbroje AČR. Na realizaci akce byla na roky 2003 až 2008 vyčleněna částka 3 160 mil. Kč včetně DPH, avšak MO tyto vrtulníky vůbec nemodernizovalo.

Dne 16. dubna 2002 byla podepsána dohoda mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o dodávkách výrobků vojenského určení v rámci částečné úhrady zadluženosti bývalého SSSR a Ruské federace vůči České republice (dále jen „dohoda o deblokaci ruského dluhu“), jejíž přílohou byl seznam výrobků vojenského určení. Podle dohody o deblokaci ruského dluhu měla ruská strana jako kompenzaci dodat ČR tři letouny An-70 a sedm vrtulníků Mi-24V v souladu s dohodnutým technickým zadáním. Pořízení těchto sedmi vrtulníků Mi-24V (označovaných rovněž jako Mi-35) nebylo předmětem kontroly NKÚ. Letouny An-70 nebyla ruská strana schopna dodat, a proto se obě strany dohodly, že budou nahrazeny dodávkou dalších vrtulníků. Po jednáních MO s ruskou stranou bylo konstatováno, že peněžní prostředky vyčleněné Ministerstvem financí pro MO z ruského dluhu stačí na pořízení 16 vrtulníků Mi-171Š s cenou 5,95 mil. USD za jeden kus a deseti vrtulníků Mi-35 s cenou 8,88 mil. USD za jeden kus, bez náhradních dílů a kontrolní a měřicí techniky. Celková hodnota deblokace ruského dluhu v případě pořízení vrtulníků Mi-35 a Mi-171Š českou stranou činila 4 439,7 mil. Kč. Ke zprostředkování obchodu byl na základě § 4 odst. 1 písm. k) zákona č. 40/2004 Sb. vybrán podnik LOM Praha, s. p., jehož zakladatelem je MO. Smlouvy na pořízení 16 vrtulníků Mi-171Š a deseti vrtulníků Mi-35 byly uzavřeny ve stejný den, a to 27. prosince 2004.

Celkem bylo z deblokace ruského dluhu pořízeno 16 vrtulníků Mi-171Š v hodnotě 2 994,6 mil. Kč, z toho 2 370 mil. Kč představovala hodnota deblokace ruského dluhu, 450,3 mil. Kč připadlo na clo a DPH a 174,3 mil. Kč činila odměna LOM Praha, s. p., za zprostředkování.

Dále bylo pořízeno deset vrtulníků Mi-35 v hodnotě 2 553,4 mil. Kč, z čehož 2 069,7 mil. Kč činila hodnota deblokace dluhu, 393,2 mil. Kč clo a DPH a 90,5 mil. Kč odměna LOM Praha, s. p., za zprostředkování.

Změnami programu 207 320 došlo k redukci jeho cílů. Nebyly modernizovány vrtulníky z původní výzbroje AČR typu Mi-24V ani Mi-17 (pořízené v letech 1984 až 1989), ale mělo být modernizováno všech 26 vrtulníků dodaných v rámci dohody o deblokaci ruského dluhu. V roce 2006 však MO od záměru modernizovat vrtulníky Mi-24V (Mi-35) upustilo.

Postupnými úpravami dokumentace programu došlo dále ke snížení celkového počtu modernizovaných vrtulníků Mi-171Š z původních 16 až na pět za cenu 566,5 mil. Kč včetně DPH s předpokládaným termínem ukončení modernizace do konce roku 2008. Smlouva na modernizaci vrtulníků mezi MO a LOM Praha, s. p., byla uzavřena dne 12. prosince 2007. Termín ukončení modernizace byl průběžně posouván z původně smluvně stanoveného termínu 12. prosince 2008 až na 7. července 2009, kdy byla modernizace dokončena.

Celkové výdaje státního rozpočtu na pořízení 26 vrtulníků obou typů a modernizaci pěti z nich (typu Mi-171Š) činily celkem 1 674,8 mil. Kč včetně DPH.

## 2.4 Pořízení lehkých obrněných vozidel IVECO

V rámci programu ev. č. 107 050 – *Pořízení lehkých obrněných vozidel* je vyčleněna částka 4 298 mil. Kč včetně DPH na nákup celkem 120 vozidel IVECO v letech 2009 až 2015.

MO uzavřelo dne 18. prosince 2009 smlouvu na dodávku pouze 90 lehkých obrněných vozidel IVECO, včetně logistického zabezpečení a školení, za 3 617,2 mil. Kč včetně DPH. Kontrakt je uzavřen na roky 2009 až 2013. Na pořízení zbývajících 30 vozidel včetně DPH v letech 2014 a 2015 tak zbývá 670,8 mil. Kč.

V koncepcích 2002 a 2003 byl uveden „kolový obrněný transportér“. Na pořízení lehkých obrněných vozidel se MO dohodlo s Ministerstvem obrany Slovenské republiky. Dne 17. září 2009 uzavřela obě ministerstva memorandum o porozumění mezi Ministerstvem obrany České republiky a Ministerstvem obrany Slovenské republiky o společném pořízení lehkých obrněných vozidel. Jako nejvýhodnější byla vyhodnocena vozidla IVECO M65 19 WM 4x4 (dále jen „IVECO“), a to na základě marketingové analýzy a skutečnosti, že vozidla jsou používána v NATO.



Vzhledem k podepsanému memorandu se na základě článku 296 *Smlouvy o založení Evropského společenství* na pořízení vozidel nevztahují předpisy Evropských společenství o postupech při zadávání veřejných zakázek, protože pro nákup vojenské techniky dvěma či více členskými státy platí výjimka ze zadávacích pravidel EU.

Nákup je realizován v rámci programu ev. č. 107 050 – *Pořízení lehkých obrněných vozidel*, jehož dokumentaci MF schválilo dne 10. září 2009 s finančním objemem programu ve výši 4 298 mil. Kč včetně DPH. V rámci programu má být pořízeno 120 lehkých obrněných vozidel IVECO, z toho 90 vozidel v letech 2009 až 2013 a 30 vozidel v letech 2013 až 2015. Vozidla mají být dodána ve třech různých modifikacích – bojové, velitelské a podpůrné.

MO při zadání veřejné zakázky na pořízení lehkých obrněných vozidel využilo výjimky uvedené v ustanovení § 18 odst. 1 písm. c) zákona č. 137/2006 Sb. s odůvodněním, že předmětem veřejné zakázky je vojenský materiál, jehož pořízení je nutné k zajištění obrany a bezpečnosti státu. MO vyzvalo dne 29. října 2009 zprostředkovatele k podání nabídky.

Zprostředkovatel podal nabídku dne 1. prosince 2009, kterou komise MO akceptovala, a dne 18. prosince 2009 byla podepsána smlouva. Konečná cena byla sjednána ve výši 3 617,2 mil. Kč včetně DPH za dodání 90 vozidel IVECO a za zajištění logistického zabezpečení a školení.

Do konce roku 2010 bylo dodáno dle smlouvy 16 lehkých obrněných vozidel. Do doby ukončení kontroly NKÚ jich AČR z tohoto počtu nasadila 14 do mise v Afghánistánu.

## **2.5 Pořízení dělostřeleckého střeleckého a vyhledávacího radiolokátoru a trenažéru ARTHUR**

**MO zdůvodňovalo pořízení dělostřeleckých střeleckých a vyhledávacích radiolokátorů ARTHUR (dále jen „radiolokátor ARTHUR“) zejména jejich nasazením do misí. Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyl radiolokátor ARTHUR do žádné mise nasazen a slouží jen k výcviku obsluh na území ČR.**

MO zpracovalo v roce 2002 marketingovou analýzu na dělostřelecký radiolokátor. Základem této analýzy byly prezentační materiály dvou potenciálních dodavatelů a marketingový průzkum. MO zařadilo pořízení radiolokátorů ARTHUR do Koncepce 2003 a jako důvod jeho pořízení uvedlo, že dělostřelectvo AČR je v oblasti palebných prostředků vyzbrojeno technikou starší 25 a více let, která zaostává za prostředky armád států NATO. Tento stav podle MO neumožňoval dělostřelectvu AČR plnohodnotnou účast na spojeneckých operacích jak uvnitř, tak zejména mimo území členských států NATO.

Dne 9. července 2004, tzn. ještě před schválením 1. doplnku dokumentace programu, vydalo MO souhlas se zadáním realizace akce, jejímž cílem byl nákup tří mobilních dělostřeleckých vyhledávacích radiolokátorů ARTHUR a jednoho trenažéru tohoto radiolokátoru.

MF na základě žádosti MO odsouhlasilo dne 29. července 2004 1. doplněk dokumentace programu ev. č. 307 220 – *Modernizace dělostřelectva*, kterým byly navýšeny peněžní prostředky státního rozpočtu programu na částku 2 954 mil. Kč včetně DPH. Zároveň byla do programu zařazena nová akce ev. č. 307 220 2050 – *Dělostřelecký střelecký a vyhledávací radiolokátor a trenažér ARTHUR – nákup* s účastí státního rozpočtu ve výši 1 767,4 mil. Kč včetně DPH.

Při zadání veřejné zakázky využilo MO výjimku uvedenou v ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb. pro zbraňové systémy a další vojenský materiál nutný pro zajištění obrany nebo bezpečnosti státu a zaslalo výzvu k jednání zástupci dodavatelské firmy.

MO uzavřelo s dodavatelem dne 22. prosince 2004 smlouvu na dodávku tří radiolokátorů ARTHUR a jednoho trenažéru s celkovou cenou 1 765,9 mil. Kč včetně DPH. Dodávka byla splněna dne 26. listopadu 2007 za 1 767,4 mil. Kč včetně DPH. Důvodem navýšení ceny bylo rozšíření předmětu smlouvy ze strany MO.

Radiolokátory ARTHUR jsou používány v AČR k výcviku jejich obsluh a byly využity při dvou mezinárodních cvičeních. Do zahraničních misí dosud nasazeny nebyly.

## 2.6 Pořízení středních terénních automobilů

**MO nakoupilo 588 středních terénních automobilů (dále jen „ATS“) ve speciálních modifikacích, které dostatečně nezdůvodnilo. Touto úpravou se navýšila cena jednoho automobilu o cca 500 tis. Kč, což při zrealizované dodávce činilo cca 294 mil. Kč.**

V koncepcích 2002 a 2003 byl nákup ATS uveden mezi prioritními projekty. MO zpracovalo v průběhu roku 2003 uživatelskou studii a marketingovou analýzu, podle kterých uvažovalo o nákupu 2 485 ATS. Po snížení zdrojového rámce v roce 2003 přehodnotilo MO potřeby ATS a jejich počty snížilo na 976. MO předložilo vládě dokument *Návrh postupu pořízení automobilu terénního středního*, na jehož základě vláda vzala svým usnesením ze dne 5. května 2004 č. 444 na vědomí, že MO uzavře kupní smlouvu s TATRA, a. s. Jako důvody uvedlo MO mj. udržení výrobních kapacit pro případ ohrožení státu a nejvyšší míru zapojení českého průmyslu a výrobců na dodávkách a subdodávkách jednotlivých komponentů.

Využití výjimky uvedené v ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb. pro vojenský materiál bylo od 1. května 2004 možné pouze v souladu s ustanovením čl. 296 smlouvy o ES, která dále odkazuje na rozhodnutí Rady EHS ze dne 15. dubna 1958. Toto rozhodnutí obsahuje seznam výrobků, který zahrnuje zbraně, střelivo a válečný materiál. MO proto doporučilo vymezit ATS jako „vzbrojené vozidlo“ nebo „vozidlo pancéřované“, případně kombinaci obojího. Z těchto důvodů MO schválilo nové znění takticko-technických požadavků, ve kterých nově definovalo požadavek na provedení z odolnění kabiny (pancéřování podlahy) a na montáž točny pro lafetaci zbraně, a to u všech modifikací, což mělo dopad na zvýšení ceny vozidel. Skutečnou potřebu těchto úprav u všech modifikací MO dostatečně nezdůvodnilo. Cena za jeden ATS v základní modifikaci stanovená v roce 2004 pro roky 2008 a 2009 činila cca 4 mil. Kč, cena za jeden ATS v pancéřované verzi byla v uvedených letech o cca 500 tis. Kč vyšší.

MO k oprávněnosti využití této výjimky požádalo o stanovisko Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který na jeho žádost ze dne 18. října 2004 dne 2. listopadu 2004 odpověděl: „*S ohledem na požadavek efektivní soutěže o zakázku (jak na vnitrostátním, tak na komunitárním trhu) doporučuji provést výběrové řízení podle zákona, a to i v případě, že by byly splněny podmínky pro aplikaci uvedené výjimky.*“

Kromě toho v dubnu 2005 zadalo MO i právní rozbor advokátní kanceláři, která nedala jednoznačnou odpověď o správnosti postupu zadání zakázky bez výběrového řízení.

MO i přes uvedená stanoviska předložilo podkladový materiál ke schválení vládě, která ve svém usnesení ze dne 21. září 2005 č. 1217 rozhodla o nákupu ATS od TATRA, a. s., bez výběrového řízení. MO v předkládaném materiálu uvedlo potřebu 552 ATS v provedení valník s dodávkou v letech 2006 až 2011 a čtyř ATS v provedení unifikovaný podvozek s dodávkou v roce 2006.

MO vyzvalo dne 2. února 2006 společnost TATRA, a. s., k podání nabídky. Smlouva byla podepsána dne 15. prosince 2006 s cenou 2 598,3 mil. Kč včetně DPH. MO zadalo v roce 2006 posouzení přiměřenosti ceny soukromé společnosti za cenu 1,042 mil. Kč včetně DPH s výsledkem, že zjištěné odchytky jsou ve vztahu k celkové ceně dodávky nevýznamné. Ke stejnému výsledku dospělo i MF, které provedlo přezkoumání ceny na základě požadavku Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Nákup ATS probíhá od roku 2006 do roku 2011 v rámci programu ev. č. 207 610 – *Pořízení a obnova dopravních, speciálních a manipulačních prostředků logistiky*. V podprogramu ev. č. 207 616 – *Pořízení a obnova vojenských automobilů terénních středních* (dále jen „podprogram 207 616“) byla uvedena potřeba jen 556 ATS. V průběhu dodávek došlo podle



uzavřené smlouvy ke slevě vyplývající z poklesu kurzu pod 28,00 Kč/€. MO se rozhodlo využít slevu ve výši 37,7 mil. Kč k dodávce dalších sedmi ATS. Celkově byla na realizaci podprogramu 207 616 vyčerpána částka 2 648,3 mil. Kč.

V roce 2009 se MO rozhodlo pořídit ještě dalších 24 ATS za 115,4 mil. Kč včetně DPH. Tento nákup byl zařazen v roce 2009 do jiného programu, a to ev. č. 207 430 – *Zabezpečení sil a prostředků AČR v mezinárodních operacích*, jehož dokumentaci MF schválilo v květnu 2005. Podprogram ev. č. 207 432 – Pořízení a obnova prostředků útvarů nasazených v mezinárodních operacích, v jehož rámci byl realizován nákup ATS, byl do tohoto programu zařazen až doplňkem z června 2009. MO v tomto případě použilo jednací řízení bez uveřejnění podle ustanovení § 23 odst. 5 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., tj. rozšíření stávajícího rozsahu dodávky. Dne 21. července 2009 MO vyzvalo společnost TATRA, a. s., k podání nabídky. TATRA, a. s., po jednáních nabídla dodávku 24 ATS se slevou ve výši 489 tis. Kč, kterou navrhla řešit dodávkou dalšího ATS se speciálním kontejnerovým přepravníkem. MO sice v interních materiálech uvedlo, že tento typ ATS aktuálně nepotřebuje, přesto však s dodávkou souhlasilo a dne 2. září 2009 uzavřelo dodatek k původní smlouvě. MO nevyužilo možnost snížit nabídkovou cenu za 24 ATS, ale místo toho pořídilo jeden další ATS za 1,7 mil. Kč včetně DPH (po slevě z ceny tohoto vozidla v původní výši 2,2 mil. Kč včetně DPH), který v té době nepotřebovalo.

MO do konce roku 2010 pořídilo v rámci dvou programů 588 ATS a na jejich nákup vynaložilo celkem 2 763,7 mil. Kč včetně DPH.

Hlavním ekonomickým důvodem pro přidělení zakázky uvedeným v dokumentaci podprogramu 207 616 byla podpora českého průmyslu a českého podnikatelského prostředí s důsledkem zlepšení zaměstnanosti a sociální situace v regionech, kde jsou umístěny výrobní kapacity dodavatele nebo jeho subdodavatelů. TATRA, a. s., necelé dva měsíce po podpisu smlouvy přerušila se souhlasem MO spolupráci s klíčovým českým subdodavatelem.

TATRA, a. s., se v průběhu realizace dodávek ATS dostala třikrát do prodlení, MO uplatnilo nárok na zaplacení smluvních pokut ve výši 11,5 mil. Kč, které společnost uhradila.

### III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akcí bylo u MO zkontrolováno pořizování vojenské techniky ve vybraných případech s celkovými výdaji státního rozpočtu ve výši 18,2 mld. Kč.

Dlouhodobým problémem MO je absence koncepčního materiálu rozvoje AČR, jak bylo již dříve uvedeno v kontrolních závěrech NKÚ, např. z kontrolní akce č. 06/19 – *Letouny taktického letectva Armády České republiky*<sup>1</sup> nebo č. 07/21 – *Majetek státu a peněžní prostředky státního rozpočtu určené na protivzdušnou obranu státu*<sup>2</sup>. Schválené koncepce z roku 2002 a 2003 pouze obecně definují vyzbrojovací programy. Nebyl v nich specifikován počet potřebné techniky, finanční prostředky, termíny pořízení a v některých případech nebylo ani zřejmé, jaké konkrétní techniky se nákup týká.

Takto stanovené koncepce umožňují MO nakupovat vojenskou techniku bez dostatečně zdůvodněné aktuální potřeby, např. u nákupů ATS byla nejprve „odůvodněná potřeba“ 2 485 automobilů. Po snížení zdrojového rámce jich stačilo 976. Nákup radiolokátorů ARTHUR byl do koncepce zařazen s odůvodněním zajištění plnohodnotné účasti dělostřelectva na operacích mimo území členských států NATO. Od jejich pořízení v roce 2004 nebyly do zahraničních misí nasazeny.

1 Kontrolní závěr NKÚ z kontrolní akce č. 06/19 byl zveřejněn v části 2/2007 *Věstníku NKÚ*.

2 Kontrolní závěr NKÚ z kontrolní akce č. 07/21 byl zveřejněn v části 2/2008 *Věstníku NKÚ*.

Mezi hlavními projekty vyzbrojování byl v koncepcích MO uveden „velkokapacitní dopravní letoun“. Do této kategorie letouny A-319CJ ani letouny CASA C-295M nepatří.

MO u taktických transportních letounů nerespektovalo stanovené termíny obnovy letadlového parku dopravního letectva AČR a provedlo jejich obměnu o dva až pět let dříve. MO deklarovalo nepotřebnost letounů L-159 a navrhlo výměnu 12 těchto letounů za čtyři letouny CASA C-295M (barterový obchod). V průběhu jednání však došlo k zásadním změnám a MO akceptovalo výměnu pěti letounů L-159 (včetně dvou přestavěných na dvoumístnou verzi) za jeden letoun CASA. Kupní cena za další tři letouny CASA činila 3 584,4 mil. Kč včetně DPH. Náčelník Generálního štábu AČR upozorňoval na nevýhodnost výměny zejména kvůli nedostatečnému doletu a přepravní kapacitě těchto taktických transportních letounů. MO obchod přesto realizovalo. Celkové náklady na pořízení čtyř letounů včetně servisní podpory dosáhly výše 4 788,5 mil. Kč včetně DPH. Do těchto nákladů MO nezahrnulo hodnotu pěti letounů L-159 (pořízených pro AČR koncem roku 2003 v účetní hodnotě 2 489,7 mil. Kč), ale pouze výdaje na přestavbu dvou z nich na dvoumístné ve výši 221,8 mil. Kč včetně DPH. Navíc MO obešlo vládou omezenou výši finančních prostředků v programu 107 310, v jehož rámci byl obchod realizován. Část výdajů za servisní podporu ve výši 982,3 mil. Kč včetně DPH hradí z jiných, a to neinvestičních zdrojů kapitoly 307 – *Ministerstvo obrany*. Servisní podpora přitom byla součástí zadávací dokumentace i původní nabídky dodavatele.

MO postupovalo v některých případech tak, aby technika byla klasifikována jako vojenský materiál, aby mohlo pro pořízení techniky využít výjimku ze zákona o veřejných zakázkách a neprovést výběrové řízení. Proto například:

- u všech ATS bylo do technických parametrů dodatečně zařazeno opancéřování, což je umožnilo označit za vojenskou dodávku, ale na druhé straně prodražilo jedno vozidlo až o 0,5 mil. Kč, což navýšilo celkovou cenu o cca 294 mil. Kč;
- oprávněnost postupu MO mimo režim zadávacích pravidel EU zkoumá Evropská komise.

Lehká obrněná vozidla IVECO pořídilo MO České republiky společně s MO Slovenské republiky, což mu umožnilo postupovat mimo režim zadávacích pravidel EU.

Pořizování vybrané techniky AČR sice bylo realizováno v rámci programového financování, ale MO vkládalo akce do již probíhajících programů. Později zásadním způsobem rozšiřovalo jejich věcné, časové a finanční parametry, které ovšem nebyly zahrnuty v dokumentacích programů při jejich předložení Ministerstvu financí k prvotnímu odsouhlasení.





10/11

## Financující operace a prostředky státního rozpočtu zahrnuté do rozpočtové kapitoly *Státní dluh*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/11. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo prověřit postupy Ministerstva financí při sestavování a provádění změn rozpočtu kapitoly 396 – *Státní dluh* (dále jen „kapitola SD“), při plnění příjmů a čerpání výdajů této kapitoly a při provádění peněžních operací v souvislosti s financováním schodku státního rozpočtu a s obsluhou a umořováním státního dluhu. Cílem kontroly bylo také ověřit stav aktiv a pasiv vztahujících se ke kapitole SD.

Kontrolováno bylo období let 2008 a 2009, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna v době od května 2010 do ledna 2011.

### **Kontrolovaná osoba:**

Ministerstvo financí (dále jen „MF“).

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

**Kolegium NKÚ** na svém VII. zasedání, konaném dne 28. března 2011,

**schválilo** usnesením č. 6/VII/2011

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

**Státní dluh** vymezuje zákon č. 218/2000 Sb.<sup>1</sup> jako souhrn státních finančních pasiv. Státními finančními pasivy jsou:

- závazky státu vzniklé ze státem přijatých zahraničních půjček, úvěrů od bank a z vydaných státních dluhopisů;
- jiné závazky státu.

Státní dluh (dále také „SD“) tvoří rozhodující část dluhu vládního sektoru, který zahrnuje kromě uvedených závazků státu také další stanovené závazky sektoru vládních institucí. Vývoj SD, souvisejících výdajů a dalších ukazatelů vykazovaných MF uvádí tabulka č. 1.

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



Tabulka č. 1 – Vývoj SD a souvisejících výdajů

(v mld. Kč)

	Rok 2003	Rok 2004	Rok 2005	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009
Státní dluh celkem (k 31. 12.)	493,20	592,90	691,20	802,50	892,30	999,80	1 178,20
Nárůst státního dluhu	97,30	99,70	98,30	111,30	89,80	107,50	178,40
Deficit SR	109,10	93,70	86,30	117,60	79,70	20,00	192,40
Domácí dluh	479,90	522,60	581,80	680,90	769,30	814,30	926,70
Zahraniční dluh	13,30	70,30	109,40	121,60	123,00	185,50	251,50
Výdaje kapitoly SD celkem	21,63	26,83	25,43	31,61	34,13	44,75*	53,07*
Úrokové výdaje celkem	21,33	26,76	25,33	31,51	33,98	44,60*	52,72*
Poplatky	0,09	0,07	0,10	0,10	0,15	0,13	0,34
Další výdaje	0,21	–	–	–	–	0,02	0,01
Úrokové výdaje na domácí dluh	20,92	26,07	22,95	28,17	29,50	37,73*	41,81*
Úrokové výdaje na zahraniční dluh	0,41	0,69	2,38	3,34	4,48	6,87*	10,19*

Zdroj: internetové stránky MF.

\* Do roku 2008 MF nevykazovalo v kapitole SD úrokové příjmy, ale o tyto příjmy snižovalo úrokové výdaje (uvádělo „čisté úrokové výdaje“), což se promítalo i do celkových výdajů kapitoly SD. Od roku 2008 MF vykazovalo výdaje bez odpočtu úrokových příjmů („hrubé úrokové výdaje“).

Povinnost provádět správu státních finančních pasiv (státního dluhu) je MF stanovena zákonem č. 218/2000 Sb., který zároveň stanoví činnosti a oprávnění MF v rámci **řízení státního dluhu**. Podle tohoto zákona je MF oprávněno:

- nabývat, zcizovat a právně zatěžovat státní dluhopisy, nabývat a zcizovat dluhopisy České národní banky (dále jen „ČNB“), provádět operace s těmito dluhopisy na sekundárním trhu,
- sjednávat obchody s ostatními investičními nástroji (včetně derivátů) k omezení úrokových, měnových či jiných rizik,
- vytvářet rezervu peněžních prostředků z výnosů emisí státních dluhopisů jako zdroj pro vyloučení úrokových rizik a rizik z neumístění primárních emisí státních dluhopisů,
- půjčovat si peněžní prostředky od právnických osob a půjčovat je právnickým osobám, za jejichž závazky ručí podle zvláštního zákona stát; pro tyto osoby může sjednávat obchody s investičními nástroji (včetně derivátů) k omezení úrokových, měnových či jiných rizik.

S řízením SD úzce souvisí **řízení likvidity státní pokladny**. Činnosti a oprávnění MF v rámci řízení likvidity státní pokladny stanoví rovněž zákon č. 218/2000 Sb., podle kterého MF

- provádí opatření potřebná k překonání pokladního nesouladu mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu přijetím úvěru nebo prodejem státních dluhopisů v zákonem stanovené výši (do výše 6 %, od 20. července 2009 do výše 15 % celkových výdajů státního rozpočtu),
- může řešit krytí schodku státního rozpočtu předchozího roku vydáním státních dluhopisů až do doby konečného rozhodnutí Poslanecké sněmovny o způsobu řešení schodku,
- může k překlenutí nedostatku peněžních prostředků na souhrnném účtu státní pokladny použít formou dočasně finanční výpomoci také prostředky na zákonem vyjmenovaných účtech,

- může přebytky prostředků na souhrnném účtu státní pokladny krátkodobě investovat na peněžním trhu do státních dluhopisů nebo cenných papírů ČNB.

Kontrola se zaměřila **na kapitolu SD**, která byla nově začleněna do státního rozpočtu v roce 2001 s účinností zákona č. 218/2000 Sb. Tato kapitola, kterou spravuje MF jako jednu ze zvláštních kapitol státního rozpočtu, neodráží celkový okruh působnosti a odpovědnosti svého správce, ale podle uvedeného zákona ji **tvoří příjmy a výdaje státního rozpočtu spojené s obsluhou a umořováním SD**.

- Pozn.:** 1. Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.  
2. Příloha č. 1 obsahuje seznam použitých zkratk, příloha č. 2 obsahuje přehled emisní činnosti MF.

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Rozpočet a závěrečný účet kapitoly SD

Závazné ukazatele rozpočtu kapitoly SD stanoví vždy na příslušný rok zákon o státním rozpočtu ČR. Závazné ukazatele kapitoly SD zahrnují kromě příjmů a výdajů také ukazatele financování, kterými je vypořádáván schodek státního rozpočtu.

**Tabulka č. 2 – Závazné ukazatele kapitoly SD a jejich plnění** (v tis. Kč)

	2008		2009	
	Rozpočet	Skutečnost	Rozpočet	Skutečnost
<b>Souhrnné ukazatele</b>				
Příjmy celkem	1 460 000	7 086 653	6 675 770	8 601 139
Výdaje celkem	45 460 190	44 751 344	71 043 065	53 072 861
<b>Financování</b>				
Zvýšení stavu státních dluhopisů	60 032 364	20 545 526	37 680 190	185 844 199*
Zvýšení stavu přijatých dlouhodobých úvěrů	10 195 527	12 568 241	15 823 034	11 918 452
Změna stavu na účtech státních finančních aktiv	572 109	- 13 111 155**	- 1 323 639**	- 5 368 283**
<b>Specifické ukazatele – příjmy</b>				
Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	1 460 000	7 086 653	6 675 770	8 601 139
<b>Specifické ukazatele – výdaje</b>				
Úroky státního dluhu	45 141 044	44 600 586	54 810 023	52 723 310
Poplatky spojené s obsluhou státního dluhu	300 000	132 330	400 000	340 998
Úmor státního dluhu	19 146	18 428	9 999	8 553
Transfery na projekty financované z úvěrů od zahraničních institucí	–	–	15 823 034	–

**Zdroj:** závěrečné účty kapitoly SD.

\* Výrazné překročení ukazatele *zvýšení stavu státních dluhopisů* souviselo se zajištěním financování překročení rozpočtovaného deficitu státního rozpočtu roku 2009.

\*\* Záporné číslo znamená zvýšení stavu účtů státních finančních aktiv, které vyvolává zvýšenou potřebu financování, a naopak.



V letech 2008 a 2009 stanovily specifické ukazatele výši výdajů na úroky SD, na poplatky spojené s jeho obsluhou a na úmor SD. Jednalo se pouze o část úmoru hrazenou ze státního rozpočtu, a to o výdaje na splátky směnek k úhradě účasti v Evropské bance pro obnovu a rozvoj (dále jen „EBRD“).

Od roku 2009 MF ve výdajích kapitoly SD nově rozpočtovalo ukazatel *transfery na projekty financované z úvěrů od zahraničních institucí*. Jednalo se o projekty financované z úvěrů od Evropské investiční banky (dále jen „EIB“). Peněžní prostředky na tyto projekty byly do roku 2008 rozpočtovány v kapitole *Operace státních finančních aktiv*. Tyto výdaje nepředstavují výdaje spojené s obsluhou a umořováním SD. Rozpočtováním uvedeného ukazatele byly výdaje kapitoly SD v rozporu s rozpočtovými pravidly navýšeny o výdaje určené k realizaci v jiných kapitolách státního rozpočtu.

Z 30 rozpočtových opatření provedených v kapitole SD v roce 2009 se 15 rozpočtových opatření týkalo ukazatele *transfery na projekty financované z úvěrů od zahraničních institucí*. Těmito rozpočtovými opatřeními MF převedlo peněžní prostředky z úvěrů od EIB ve výši 14 510 091 tis. Kč do jiných kapitol státního rozpočtu a zpět do kapitoly SD převedlo jejich část ve výši 829 863 tis. Kč.

Při sestavování závěrečných účtů kapitoly SD nepostupovalo MF v letech 2008 a 2009 v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb.<sup>2</sup>, když součástí těchto závěrečných účtů nebyly některé číselné sestavy. Předložené návrhy závěrečných účtů kapitoly SD za uvedené roky neobsahovaly porovnání výsledků kapitoly SD v delší časové řadě ani stav SD s komentářem jeho změn.

Při sestavování výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nepostupovalo MF v letech 2008 a 2009 v souladu s vyhláškou č. 16/2001 Sb.<sup>3</sup>, neboť neuvádělo zůstatky vkladových účtů u ČNB ani zůstatky účtů u jiných bank. Kladné zůstatky těchto účtů činily k 31. prosinci 2008 celkem 31 496 834 089,10 Kč a k 31. prosinci 2009 celkem 4 077 685 588,15 Kč.

## 2. Příjmy a výdaje kapitoly SD

Do roku 2008 nebyly v kapitole SD příjmy rozpočtovány a o realizované příjmy spojené s obsluhou a umořováním SD byly snižovány výdaje této kapitoly. Část příjmů byla zahrnována do příjmů kapitoly *Všeobecná pokladní správa*. Příjmy kapitoly SD v kontrolovaném období uvádí tabulka č. 3.

Tabulka č. 3 – Příjmy kapitoly SD

(v tis. Kč)

Položka rozpočtové skladby		Rok 2008	Rok 2009	Změna
Číslo	Název			
2141	Příjmy z úroků (část)	7 023 641	7 638 621	+ 614 980
2143	Realizované kurzové zisky	63 011	962 518	+ 899 507
<b>Součet</b>		<b>7 086 652</b>	<b>8 601 139</b>	<b>+ 1 514 487</b>

Zdroj: informační systém ARIS – výkazy 440U za roky 2008 a 2009.

- 2 Vyhláška č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu.
- 3 Vyhláška č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků.

Rozpočtová pravidla nevyklučují u organizačních složek státu možnost soustřeďovat příjmy na jiných než příjmových rozpočtových účtech. Současně však stanovují lhůtu deseti dnů pro převedení těchto příjmů do státního rozpočtu. MF soustřeďovalo příjmy kapitoly SD převážně na jiných než příjmových rozpočtových účtech – zejména na bankovním účtu *Řízení likvidity státní pokladny* a na *Umořovacím účtu* – v souvislosti s finančními operacemi, které prostřednictvím těchto účtů provádělo. Následně MF souhrnně měsíčně, čtvrtletně, případně koncem roku převádělo tyto příjmy na příslušné příjmové rozpočtové účty. Kontrolou bylo zjištěno, že MF ve většině případů stanovenou lhůtu pro převod příjmů (vzhledem k zavedenému způsobu jejich převádění) nedodrželo.

V letech 2008 a 2009 MF jako správce kapitoly SD porušilo rozpočtovou kázeň, když neodvedlo do státního rozpočtu příjmy ve výši celkem 4 689 211,53 Kč. Jednalo se o úroky ze zůstatků peněžních prostředků na cizoměnovém účtu vedeném ČNB. Tím v kontrolovaném období došlo k chybnému vykázání příjmů v kapitole SD a zároveň ke snížení příjmů státního rozpočtu.

Rozpočtová pravidla definují výdaje kapitoly SD jako výdaje spojené s obsluhou a umořováním SD, ale blíže je nespecifikují. MF uvedlo ve výkazu pro průběžné hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol v kontrolovaném období výdaje kapitoly SD, jak uvádí tabulka č. 4.

**Tabulka č. 4 – Výdaje kapitoly SD** (v tis. Kč)

Položka rozpočtové skladby		Rok 2008	Rok 2009	Změna
Číslo	Název			
5141	Úroky vlastní	44 600 132	52 723 310	+ 8 123 178
5142	Realizované kurzové ztráty	454	0	- 454
5144	Poplatky dluhové služby	132 329	340 999	+ 208 670
5511	Neinvestiční transfery mezinárodním organizacím	18 428	8 553	- 9 875
<b>Součet</b>		<b>44 751 343</b>	<b>53 072 862</b>	<b>+ 8 321 519</b>

Zdroj: informační systém ARIS – výkazy 440U za roky 2008 a 2009.

#### – Výdaje na úroky

Výdaje na úroky představují rozhodující část výdajů kapitoly SD. Úroky SD zahrnovaly zejména výdaje na kuponové platby a diskonty v případě střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů (dále jen „SDD“) a diskonty v případě státních pokladničních poukázek (dále jen „SPP“). Celková výše úrokových výdajů v rozdělení na úroky připadající na domácí a zahraniční dluh je uvedena v tabulce č. 1, ze které je zřejmé zvýšení těchto výdajů za období od roku 2003 do roku 2009 na více než dvojnásobek. To souvisí s potřebou financování neustále rostoucího SD.

#### – Výdaje na realizované kurzové ztráty

Kurzovou ztrátu v roce 2009 v celkové výši 724,5 mil. Kč zaúčtovalo MF nesprávně na účet, na kterém účtovalo o úrocích SD, a ve finančním výkazu ji chybně zahrnulo na položku rozpočtové skladby 5141 – *Úroky vlastní*. O uvedenou částku MF v roce 2009 podhodnotilo položku rozpočtové skladby 5142 – *Realizované kurzové ztráty* a nadhodnotilo položku rozpočtové skladby 5141 – *Úroky vlastní*.



#### – Výdaje na poplatky dluhové služby

V rámci výdajů na poplatky dluhové služby MF v kontrolovaném období hradilo zejména poplatky manažerům emisí dluhopisů, ratingové služby, služby systému *Reuters* a systému *Bloomberg*, poplatky za obchodování s dluhopisy a za jejich evidenci. Významné zvýšení výdajů na poplatky dluhové služby v roce 2009 oproti roku 2008 souviselo zejména s úhradou poplatků na emise SDD denominované v cizích měnách. V roce 2008 činily tyto poplatky u jedné emise 43,9 mil. Kč a v roce 2009 u dvou emisí celkem 204,7 mil. Kč. Dále se do zvýšení této položky promítlo chybné zahrnutí výdajů v celkové výši cca 9,5 mil. Kč za právní služby a za testování a úpravu informačního systému.

#### – Výdaje na neinvestiční transfery mezinárodním institucím

MF v rozporu s ustanovením vyhlášky č. 323/2002 Sb.<sup>4</sup> zahrnuje v letech 2008 a 2009 do běžných výdajů kapitoly SD splátky směnek na úhradu účasti u EBRD ve výši 26,9 mil. Kč včetně vypořádání kurzového rozdílu, ačkoliv šlo o výdaj na zvýšení podílu na kapitálu v uvedené finanční instituci, tedy o kapitálový výdaj. Současně MF chybně uhradilo splátky směnek z výdajového účtu pro neinvestiční výdaje. Částku kurzového zisku ve výši 8,4 mil. Kč MF převedlo z výdajového účtu na příjmový účet, ačkoliv se nejednalo o výdaj státního rozpočtu ve smyslu rozpočtových pravidel.

#### – Výdajová položka 5145 – Finanční deriváty

MF výdajovou položku 5145 – *Finanční deriváty* v kontrolovaném období nepoužívalo, ačkoliv příjmy a výdaje související s finančními deriváty ve skutečnosti realizovalo. Podle textové části *Závěrečného účtu kapitoly SD za rok 2009* činily příjmy ze swapových operací 1 033 mil. Kč (MF je zahrnuje do úrokových příjmů), příjmy spojené s dalšími derivátovými operacemi 889 mil. Kč (MF je zahrnuje do realizovaných kurzových zisků) a výdaje na swapové operace 4 524 mil. Kč (MF je zahrnuje do úrokových výdajů). Postup MF v tomto případě vedl k evidování příjmů ve výši celkem 1 922 mil. Kč a výdajů ve výši celkem 4 524 mil. Kč na nesprávných položkách rozpočtové skladby.

### 3. Souhrnný účet státní pokladny a bankovní účty kapitoly SD

Podle rozpočtových pravidel a na základě uzavřených smluv vede ČNB pro MF *Souhrnný účet státní pokladny* (dále jen „Souhrnný účet“). Tento účet je určen k evidenci souhrnných denních obrátů peněžních prostředků na účtech podřízených státní pokladně, které jsou vedeny odděleně na příjmových a výdajových účtech státního rozpočtu, účtech státních finančních aktiv, účtu řízení likvidity státní pokladny, účtech finančních a celních úřadů, na kterých jsou spravovány daňové příjmy, které jsou následně určeny rozpočtům územních samosprávných celků a Státnímu fondu dopravní infrastruktury, účtech určených ke správě peněžních prostředků z vybraných cel určených k odvodům do vlastních zdrojů Evropských společenství, účtech rezervních fondů organizačních složek státu, účtech fondů kulturních a sociálních potřeb organizačních složek státu, účtech Národního fondu a na dalších účtech, které stanoví zvláštní zákon.

Peněžní prostředky na účtech Národního fondu byly novelou rozpočtových pravidel s účinností od 20. července 2009 zahrnuty mezi účty podřízené Souhrnnému účtu. Stav peněžních prostředků v cizích měnách na účtech Národního fondu přepočtený na české koruny k 31. prosinci 2009 činil více než 58 mld. Kč a v průběhu roku 2010 více než 40 mld. Kč. Ke dni ukončení kontroly MF v rozporu s rozpočtovými pravidly nezajistilo zahrnutí peněžních prostředků z účtů Národního fondu do účtů podřízených Souhrnnému účtu.

4 Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

MF používalo v kontrolovaném období v souvislosti s financováním, obsluhou a umořováním SD celkem 21 bankovních účtů. V ČNB pro tento účel zřídilo 16 bankovních účtů (tři rozpočtové příjmové účty, čtyři rozpočtové výdajové účty, tři umořovací účty pro transakce související s emisemi státních dluhopisů a s transfery prostředků získaných od EIB, účet určený pro řízení denní likvidity státní pokladny, dva účty pro úhradu schodku státního rozpočtu a pro financování SD a tři cizoměnové účty pro úhrady v cizích měnách). Všechny účty vedené v ČNB, s výjimkou cizoměnových, byly podle uzavřených smluv podřízeny Souhrnnému účtu, proto nebyly úročeny.

V kontrolovaném období MF zřídilo dalších pět běžných účtů (dva korunové a tři cizoměnové) ve dvou komerčních bankách. Na těchto účtech probíhaly peněžní operace v souvislosti s emisemi SDD denominovaných v cizí měně.

#### 4. Strategie financování a řízení SD

Klíčovým řídicím dokumentem MF pro naplňování dluhové strategie a pro realizaci politiky řízení rizik je *Strategie financování a řízení státního dluhu* (dále také „Strategie“). V rámci Strategie sleduje MF osm hlavních ukazatelů (bliže viz tabulka č. 5).

**Tabulka č. 5 – Vyhodnocení ukazatelů strategie financování za roky 2008 a 2009**

UKAZATEL	Vyhlášený cíl pro rok 2008	Stav k 31. 12. 2008	Vyhlášený cíl pro rok 2009	Stav k 31. 12. 2009
Hrubá výpůjční potřeba vlády	179,7 mld. Kč	181,0 mld. Kč	148,4 mld. Kč	279,6 mld. Kč
Zahraniční emisní činnost	Max. 50 % hrubé výpůjční potřeby	26,7 %	Max. 50 % hrubé výpůjční potřeby	19,6 %
	0,0 až 89,9 mld. Kč	48,2 mld. Kč	0,0 až 74,2 mld. Kč	54,7 mld. Kč
Hrubá emise SDD*	75,1 až 165,0 mld. Kč	123,6 mld. Kč	40,0 až 125,0 mld. Kč	203,0 mld. Kč
Čistá emise peněžních instrumentů**	0,0 až - 20,0 mld. Kč	- 3,4 mld. Kč	0,0 až 50,0 mld. Kč	9,4 mld. Kč
Půjčky od EIB	14,7 mld. Kč	12,6 mld. Kč	15,8 mld. Kč	11,9 mld. Kč
Krátkodobý státní dluh	20 % a méně	17,7 %	20 % a méně	14,7 %
Průměrná doba do splatnosti	6,0 až 7,0 let	6,6 let	5,5 až 7,0 let	6,5 let
Úroková refixace do 1 roku	30 až 40 %	28,4 %	30 až 40 %	30,5 %

**Zdroj:** *Strategie financování a řízení státního dluhu*, čtvrtletní informace o řízení dluhového portfolia.

\* Hrubá emise SDD zahrnuje i sekundární prodeje tuzemských korunových SDD z portfolia MF.

\*\* Jedná se o čistou změnu (- úbytek, + přírůstek) SPP v oběhu.

##### – Hrubá výpůjční potřeba vlády

Výše hrubé výpůjční potřeby vlády ve střednědobém výhledu je určována zejména plánovanými deficity státního rozpočtu a hodnotou jistin splatných SDD, které musí být vzhledem k přetrvávajícímu deficitnímu hospodaření státu refinancovány novými emisemi.

V roce 2008 byl limit hrubé výpůjční potřeby vlády překročen o 1,3 mld. Kč, ačkoliv deficit státního rozpočtu dosáhl pouze 20 mld. Kč oproti plánovaným 70,8 mld. Kč. Tato skutečnost se promítla do vyššího přírůstku rezervy financování o více než 60 mld. Kč oproti jejímu předpokládanému přírůstku uvedenému ve Strategii na rok 2008.



V roce 2009 byl překročen cíl vyhlášený pro hrubou výpůjční potřebu ve Strategii vzhledem k nutnosti financování výrazně vyššího deficitu státního rozpočtu (o 131,2 mld. Kč), než s jakým počítala Strategie. Toto překročení se promítlo zejména do zvýšené emisní činnosti v případě SDD nad vyhlášený cíl roku 2009.

#### – Krátkodobý státní dluh

V oblasti řízení refinančního rizika patří mezi hlavní sledovaný limit podíl krátkodobého SD (dluh splatný do jednoho roku) na celkovém dluhu. MF počínaje rokem 2004 systematicky snižovalo tento podíl, přičemž jako dlouhodobou strategii vyhlásilo limitní hranici maximálně 20 % z celkového SD. V kontrolovaném období let 2008 a 2009 se podíl krátkodobého dluhu pohyboval pod dlouhodobě vyhlášenou limitní hodnotou 20 % – k 31. prosinci 2008 činil 17,7 % a k 31. prosinci 2009 činil 14,7 %.

Cílování na relativně nízké hodnoty podílu krátkodobého SD na celkovém dluhu MF zdůvodnilo nezbytností stabilizace refinančního rizika, což podle Strategie tvoří ústřední bod koncipování emisního plánování MF. Negativem tohoto přístupu bylo narůstání úrokových výdajů vzhledem k rozdílu investory požadovaných výnosů mezi krátkodobými a dlouhodobými dluhovými cennými papíry. Rozpětí výnosů v letech 2008 a 2009 v případě SPP a SDD uvádí tabulka č. 6.

**Tabulka č. 6 – Přehled rozpětí výnosů u emisí SPP a SDD**

(v % p. a.)

Státní pokladniční poukázky			Střednědobé a dlouhodobé dluhopisy		
Doba splatnosti (dny)	Rok 2008	Rok 2009	Doba splatnosti (roky)	Rok 2008	Rok 2009
90–92	2,84–4,45	1,29–1,95	3	4,07–4,83	2,07–3,70
181–183	2,50–3,92	1,35–1,85	5	4,20–4,52	4,15
272–274	3,75–4,42	1,90–2,20	8	4,88–5,16	3,83–4,22
364	3,28–4,09	1,43–2,50	10	4,53–4,75	4,18–5,76
			15	4,79–5,33	4,78–6,13

**Zdroj:** státní závěrečné účty, internetové stránky MF, internetové stránky ČNB.

V roce 2010 byl podle údajů Strategie na rok 2011 průměrný roční výnos u emisí v případě korunových SDD 3,3 % a v případě SPP 1,14 %. Strategie pro rok 2011 reaguje na výše uvedenou skutečnost a počítá pro rok 2011 s nárůstem SPP v oběhu s cílem využít nižších požadovaných výnosů na krátkém konci výnosové křivky a dosáhnout tak snížení úrokových výdajů.

#### – Zahraniční emisní činnost

V souvislosti se zahraničními emisemi provádělo MF v kontrolovaném období zajišťující derivátové operace, které zvyšovaly výdaje na obsluhu SD. Se vstupem České republiky (dále jen „ČR“) do Evropské unie (dále jen „EU“) v roce 2004 byl předpoklad zhodnocování české koruny v dlouhodobém horizontu s postupným vyčerpáváním prostoru pro toto zhodnocování v závislosti na ekonomickém sblížení ČR a EU. Podle názoru NKÚ bylo vhodnější v prvních letech po vstupu do EU při emisích dluhopisů v cizích měnách zajišťovat emise měnovými deriváty jen v omezeném rozsahu a ve větším rozsahu tak participovat v dalších letech na kurzových ziscích





při posilování české koruny. Přehled o provedeném zajišťování v tabulce č. 7 dokládá opačný postup MF, když zpočátku zajišťovalo emise v plném rozsahu, nebo postupnou změnu náhledu MF na poměr rizika a nákladů. V rámci řádné inventarizace k 31. prosinci 2009 vyčíslilo MF rozdíl mezi závazky a pohledávkami z neukončených měnových derivátů vztahujících se k emisím zahraničních dluhopisů jako ztrátu ve výši více než 12 mld. Kč. Konečná výše rozdílu mezi závazky a pohledávkami z neukončených měnových derivátů se zjistí až při jejich celkovém vypořádání podle aktuálního kurzu české koruny vůči euru.

**Tabulka č. 7 – Přehled emisí denominovaných v EUR za roky 2004–2009**

Transakce	Nominální objem emise (mil. EUR)	Objem emise zajištěný měnovými swapy (mil. EUR)	Pohledávka MF z měnových swapů k 31. 12. 2009* (mil. Kč)	Závazek MF z měnových swapů k 31. 12. 2009** (mil. Kč)	Kurzový zisk/ztráta k 31. 12. 2009 z nominální hodnoty neukončených swapů (mil. Kč)
1. emise eurobondů, 2004	1 500	1 500	39 697,5	48 824,4	- 9 126,9
2. emise eurobondů, 2005	1 000	987,95	26 146,1	29 700,0	- 3 553,9
3. emise eurobondů, 2008	2 000	550***	5 293,0	4 934,0	359,0
4. emise eurobondů, 2009	1 500	320	8 468,8	8 547,2	- 78,4
1. emise eurodluhopisů, 2009	262,49	Zajištěny jen kuponové platby	–	–	–

**Zdroj:** spisová dokumentace MF, inventurní soupisy.

\* Kurz ČNB k 31. prosinci 2009: 26,465 CZK/EUR.

\*\* Závazky MF jsou vyčísleny ve smluvním kurzu.

\*\*\* K 11. červnu 2009 byly ukončeny swapy v objemu 350 mil. EUR.

## 5. Zákonné limity pro emise dluhopisů

Financování hrubé výpůjční potřeby vlády zajišťovalo MF v kontrolovaném období plynule zejména prostřednictvím emisí SDD a SPP. Přehled emisí realizovaných v letech 2008 a 2009 je uveden v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

Jednotlivé emise státních dluhopisů nebo jejich tranše MF ve své evidenci přiřazovalo po jejich uskutečnění k limitům stanoveným zvláštními zákony nebo k oprávněním vyplývajícím z rozpočtových pravidel (tj. provádět opatření potřebná k překonání pokladního nesouladu mezi příjmy a výdaji státního rozpočtu mj. prodejem státních dluhopisů, řešit krytí schodku státního rozpočtu předchozího roku vydáním státních dluhopisů až do konečného rozhodnutí Poslanecké sněmovny).

Podle předložené evidence čerpání dluhopisových programů nevydávalo MF část dluhopisů podle zvláštních zákonů o státním dluhopisovém programu, ale s odkazem na ustanovení rozpočtových pravidel, která však neobsahují údaj o maximální době splatnosti státních dluhopisů, jak požaduje zákon č. 190/2004 Sb.<sup>5</sup>

Kontrolou předložené evidence čerpání dluhopisových programů nebylo možné zjistit, na základě kterého zvláštního zákona byla vypořádána část schodku státního rozpočtu roku 2006 ve výši 17,8 mld. Kč.

<sup>5</sup> Zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech.

## 6. Emise státních dluhopisů denominovaných v cizích měnách

V kontrolovaném období realizovalo MF tyto emise státních dluhopisů v cizích měnách:

- eurobond ČR 2008–2018, 3. emise, ISIN XS0368800073, nominální hodnota 2 mld. EUR, kuponová sazba 5,00 %, doba splatnosti 10 let,
- eurobond ČR 2009–2014, 4. emise, ISIN CZ00427020304, nominální hodnota 1,5 mld. EUR, kuponová sazba 4,50 %, doba splatnosti 5 let,
- eurodluhopis ČR 2009–2015, 1. tranše, ISIN XS0453511577, nominální hodnota 262,490 mil. EUR, variabilní kuponová sazba EURIBOR 6M + 100 bazických bodů, doba splatnosti 6 let,
- 1. emise švýcarských bondů, CH0106812362, celková nominální hodnota 500 mil. CHF, kuponová sazba 2,875 %, doba splatnosti 7 let.

MF zpracovalo v roce 2007 interní pravidla pro výběr vedoucích manažerů zahraničních emisí, podle kterých však postupovalo pouze v roce 2008 pro 3. emisi eurobondů, u dalších zahraničních emisí v kontrolovaném období výběrové řízení neprovedlo.

Pro konverzi peněžních prostředků získaných emisemi z cizích měn na české koruny a v souvislosti se zajišťováním rizik provádělo MF řadu finančních transakcí (FX swapové a spotové operace, měnové bazické swapy, forwardové obchody, DEPO operace). Z dokumentace k uzavřeným měnovým swapům bylo zjištěno, že písemný souhlas příkazce operací byl v některých případech zajišťován následně po uzavření obchodu (např. se zpožděním šesti a více dnů). K tomu MF uvedlo, že často dochází k případům, kdy je nutné obchod uzavřít neodkladně a povolení je konzultováno s příkazcem operací telefonicky. MF však nedisponuje záznamovým zařízením telefonních hovorů, které by konzultace transakcí s příkazcem operací či komunikaci s třetími stranami při uzavírání transakcí zaznamenalo a uchoválo pro následné doložení, jak je běžné v institucích, které se zabývají transakcemi obdobného charakteru.

V souvislosti s konverzí části výnosu 3. emise eurobondů ve výši 1 442 960 000 EUR provedlo MF sérii FX swapových a FX spotových operací, jejichž výsledkem byla v roce 2008 ztráta ve výši 1 064 584 420 Kč. Tuto ztrátu MF nevypořádalo se státním rozpočtem, neboť ji uhradilo z *Umořovacího účtu*, a ne z příslušného výdajového rozpočtového účtu, jak to organizační složce státu ukládají rozpočtová pravidla. Se státním rozpočtem MF nevypořádalo v roce 2008 ani ztrátu ve výši 481 400 000 Kč vzniklou z osmi forwardových transakcí při zajišťování částky 250 mil. EUR. U obdobných případů v roce 2009 (částečně i v roce 2008) MF ztráty či zisky plynoucí z kurzových pohybů koruny při konverzích cizí měny se státním rozpočtem vypořádalo (např. u 4. emise eurobondů kurzovou ztrátu ve výši 547 856 056 Kč).

MF nedoložilo, že provádí pravidelné vyhodnocování derivátových operací podle předem stanovené metodiky.

## 7. Tvorba a použití rezervy při financování státního dluhu

MF vytváří z výnosů emisí státních dluhopisů rezervu peněžních prostředků jako zdroj pro vyloučení určitých rizik financování SD. Stav dluhové rezervy v letech 2007 až 2009 uvádí tabulka č. 8.

Tabulka č. 8 – Dluhová rezerva

(v tis. Kč)

	Stav k 31. 12. 2007	Stav k 31. 12. 2008	Stav k 31. 12. 2009
Dluhová rezerva celkem	12 185 596	77 987 173	52 964 161
– z toho zůstatek peněžních prostředků z úvěrů od EIB	0	3 170 229	1 408 453

Zdroj: sdělení MF č. j. 20/57650r/2010 ze dne 7. října 2010.



Při vykazování tvorby dluhové rezervy v letech 2008 a 2009 MF nepostupovalo podle jednotné metodiky a v dokumentech vykazovalo odlišné údaje. Z tabulky č. 8, sestavené podle údajů získaných v průběhu kontroly, vyplývá, že v roce 2008 se dluhová rezerva oproti roku 2007 zvýšila o 65,8 mld. Kč. Ve *Zprávě o řízení státního dluhu*, která je součástí *Státního závěrečného účtu za rok 2008*, MF uvedlo přírůstek dluhové rezervy v roce 2008 ve výši 63,9 mld. Kč. Z tabulky č. 8 dále vyplývá, že v roce 2009 se dluhová rezerva oproti roku 2008 snížila o 25 mld. Kč. MF ve *Zprávě o řízení státního dluhu*, která je součástí *Státního závěrečného účtu za rok 2009*, uvedlo snížení dluhové rezervy o 24,2 mld. Kč. Ve *Strategii financování a řízení státního dluhu na rok 2011* uvedlo MF úbytek dluhové rezervy za rok 2009 ve výši 19,6 mld. Kč.

V letech 2008 a 2009 zahrnuje MF do dluhové rezervy zůstatky nepoužitých peněžních prostředků z úvěrů od EIB. Nevyčerpané prostředky od EIB však nejsou rezervou ve smyslu rozpočtových pravidel, protože jejich původ nebyl z emisí státních dluhopisů. V roce 2009 MF naopak nevykázalo jako dluhovou rezervu veškeré volné peněžní prostředky získané emisemi státních dluhopisů, když do rezervy nezapočítalo peněžní prostředky z výnosů emisí státních dluhopisů uložené k 31. prosinci 2009 na *Euroúčtu dluhové služby* ve výši 100 184 tis. EUR (v přepočtu 2 651 362 tis. Kč).

Strategie na rok 2008 předpokládala tvorbu dluhové rezervy ve výši 5 mld. Kč, výdaje na dluhovou rezervu neuváděla. Skutečná tvorba rezervy dosáhla výše 65,8 mld. Kč (viz tabulka č. 8). Strategie na rok 2009 nepředpokládala tvorbu ani úbytek dluhové rezervy v roce 2009, výdaje na dluhovou rezervu neuváděla. Strategie na rok 2010 předpokládala tvorbu dluhové rezervy ve výši 20 mld. Kč, výdaje na tvorbu dluhové rezervy neuváděla. Strategie financování a řízení státního dluhu na roky 2008 až 2010, závěrečné účty kapitoly SD za roky 2008 a 2009 ani zprávy o řízení státního dluhu za roky 2008 a 2009 neuváděly výdaje spojené s dluhovou rezervou ani další podrobnosti ke zdůvodnění její výše. Následné vyhodnocení výdajů na dluhovou rezervu MF neprovedlo ani za rok 2008, přestože rozdíl mezi předpokládaným a skutečným stavem činil téměř 61 mld. Kč.

## 8. Vnitřní kontrolní systém

MF nepostupovalo v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb.<sup>6</sup>, když:

- v roce 2008 nebyla určena odpovědná osoba jako hlavní účetní střediska pro kapitolu SD;
- jako správce kapitoly SD nezajistilo provádění předběžné kontroly, protože žádný z určených příkazců operací nepotvrzoval správnost souhrnných účetních dokladů (dále také „SUD“);
- některé SUD týkající se účetního období roku 2009, v jejichž rámci bylo provedeno 255 účetních zápisů v absolutní hodnotě více než 309 089 mil. Kč, neobsahovaly podpisový záznam osoby pověřené jako hlavní účetní;
- nevypracovávalo v kontrolovaném období roční zprávy o výsledcích finančních kontrol, ze kterých by bylo zřejmé hodnocení přiměřenosti a účinnosti zavedeného systému finanční kontroly v kapitole SD.

Roční plány interního auditu na roky 2008, 2009 a 2010 ani střednědobý plán interního auditu na roky 2007 až 2010 neobsahovaly kontrolu zaměřenou na činnosti MF vykonávané v souvislosti se správou kapitoly SD.

<sup>6</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

## 9. Zpracování účetních dat a provádění inventarizace v kapitole SD

Aktiva a pasiva účetní jednotky MF související s kapitolou SD jsou předmětem účetnictví podle zákona č. 563/1991 Sb.<sup>7</sup> Povinnost sledovat odděleně v účetnictví a vykazovat odděleně v účetní závěrce informace o stavu jednotlivých položek aktiv a pasiv týkajících se kapitoly SD byla stanovena vyhláškou č. 353/2007 Sb., která s účinností od 1. ledna 2008 novelizovala vyhlášku č. 505/2002 Sb.<sup>8</sup> Vnitřní předpisy řešící tuto problematiku byly postupně schvalovány ministrem financí až ve 2. pololetí roku 2008.

Oddělené sledování účetních dat za kapitolu SD bylo podle schválených vnitřních předpisů MF založeno na předpokladu, že finanční operace realizované při řízení státního dluhu v kapitole SD jsou zaznamenávány v informačním systému *Wallstreet Suite System* (dále jen „IS WSS“), jehož součástí je také účetní modul, a že údaje zpracované tímto systémem automaticky přecházejí do účetních případů, které jsou dále zpracovávány na základě nadefinovaných parametrů a ve vazbě na účtový rozvrh a předkontace pro jednotlivé typy instrumentů.

Opožděná úprava zpracování účetních dat za kapitolu SD ve směrnících MF, nedostatečné zpracování postupů účtování a nezprovoznění účetního modulu IS WSS byly příčiny, v jejichž důsledku došlo k nezaúčtování některých skutečností do účetního období roku 2008, dále k velkému množství stornovaných nebo opravovaných účetních zápisů a také k významným inventarizačním rozdílům za rok 2008.

Jednotlivé SUD neobsahovaly podpis osoby odpovědné za účetní případ, čímž došlo k nesplnění náležitostí průkazných účetních záznamů ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb. Kontrolou účetních dokladů týkajících se účetního období roku 2009 byly zjištěny SUD, které neobsahovaly podpisový záznam osoby odpovědné za zaúčtování. V důsledku nesplnění náležitostí předepsaných pro účetní doklady nebyly účetní operace (zápisy) zaúčtované v rámci předmětných SUD (celkem 255 zápisů v zaúčtované absolutní hodnotě více než 309 089 mil. Kč) doloženy průkaznými účetními záznamy.

MF nepostupovalo při účtování vždy podle platných právních předpisů nebo doporučených účetních standardů<sup>9</sup>. Odlišné postupy účtování a s nimi související odchylky od předepsané obsahové náplně některých účtů souvisely se specifickým charakterem aktiv a pasiv kapitoly SD a týkaly se zejména majetkových fondů. V důsledku toho příslušné účty nezobrazovaly skutečnosti, které mají být jejich obsahovou náplní, a na účtech majetkových fondů byly vykázány záporné stavy. Také postup účtování v případě převodu peněžních prostředků v souvislosti se schodkem státního rozpočtu mezi účty 965 – *Saldo příjmů a výnosů* a 248 – *Souhrnné účty* neodpovídal platné právní úpravě. Metodiku účtování v kapitole SD s ohledem na tato specifika neupravilo MF žádným vnitřním předpisem. K odlišným postupům účtování neuvedlo MF žádné vysvětlující nebo doplňující informace v přílohách k účetním závěrkám za roky 2008 a 2009.

MF v průběhu roku 2009 dodatečně účtovalo o účetních operacích týkajících se roku 2008. Tím, že MF neúčtovalo o skutečnostech, které byly předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisely, nebylo jeho účetnictví v roce 2008 úplné ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb. V účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2008 tak byly nadhodnoceny zůstatky účtů 373 – *Pohledávky z pevných termínových operací a opcí* o částku 129 188 550,00 Kč a 248 – *Souhrnné účty* o částku 20 002 611 926,53 Kč. O účtování operací, které souvisely s předchozím účetním obdobím, MF nepodal žádné vysvětlující ani doplňující informace v příloze k účetní závěrce za rok 2009.

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

8 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.

9 České účetní standardy pro účetní jednotky, které účtují podle vyhlášky č. 505/2002 Sb.



#### – Inventarizace za rok 2008

MF porušilo zákon č. 563/1991 Sb., když nevyúčtovalo zjištěné inventarizační rozdíly ve výši 44 458 165 101,75 Kč do účetního období roku 2008, za které ověřovalo stav majetku a závazků, nýbrž je postupně účetně opravovalo v účetním období roku 2009, a nedokončilo proces inventarizace za rok 2008. Účetnictví MF za rok 2008 tak nebylo úplné a průkazné.

Nevyúčtováním inventarizačních rozdílů do příslušného účetního období současně došlo k vykázání nesprávných konečných zůstatků předmětných účtů v účetní závěrce sestavené MF k 31. prosinci 2008, a to o částky zjištěných inventarizačních rozdílů. O nevyúčtování inventarizačních rozdílů do účetního období roku 2008 MF nepodalo žádné vysvětlující ani doplňující informace v příloze k účetní závěrce za rok 2008.

Dále bylo zjištěno, že MF při inventarizaci za rok 2008 porušilo zákon č. 563/1991 Sb. tím, že v inventurním soupisu nevedlo skutečný stav veškerého majetku v případě peněžních prostředků účtovaných na účtu 248 – *Souhrnné účty*. Dle inventurního soupisu z dokladové inventury provedené k 31. prosinci 2008 byl inventarizován konečný zůstatek účtu *Řízení likvidity* ve výši 20 002 611 926,53 Kč, ačkoliv dle bankovního výpisu ČNB ze dne 7. ledna 2009 byl konečný zůstatek účtu k 31. prosinci 2008 nulový. MF tím nadhodnotilo v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2008 účet 248 – *Souhrnné účty* o částku 20 002 611 926,53 Kč.

#### – Inventarizace za rok 2009

Obdobně bylo zjištěno, že MF při inventarizaci za rok 2009 porušilo zákon č. 563/1991 Sb. tím, že v inventurním soupisu nevedlo skutečný stav veškerého majetku v případě peněžních prostředků na účtu 248 – *Souhrnné účty*. Dle inventurního soupisu z dokladové inventury provedené k 31. prosinci 2009 byl inventarizován konečný zůstatek účtu *UHSR financující operace SFA + EIB* ve výši 192 394 367 694,66 Kč, ačkoliv dle bankovního výpisu ČNB ze dne 7. ledna 2010 byl konečný zůstatek účtu k 31. prosinci 2009 nulový. MF nadhodnotilo v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2009 účet 248 – *Souhrnné účty* o částku 192 394 367 694,66 Kč. Uvedený nesoulad řešilo MF účtováním do účetního období roku 2009 dne 10. března 2010, a to převedením konečného zůstatku účtu *UHSR financující operace SFA + EIB* na účet *Saldo příjmů a výnosů*, avšak toto účtování nebylo vykázáno v konečných zůstatcích uvedených rozvahových účtů účetní závěrky sestavené k 31. prosinci 2009. Uvedený postup účtování byl navíc v rozporu s obsahovou náplní účtu 965 – *Saldo příjmů a výnosů* stanovenou vyhláškou č. 505/2002 Sb. a v rozporu s českým účetním standardem č. 502.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že konečný zůstatek účtu 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy* vykázány v rozvaze k 31. prosinci 2009 byl o 3 996 111,10 Kč nižší než konečný zůstatek tohoto účtu prokázány inventarizací (dokladovou inventurou). V této souvislosti došlo v účetní závěrce sestavené MF k 31. prosinci 2009 k podhodnocení konečných zůstatků účtů 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy* a 965 – *Saldo příjmů a výnosů* o uvedenou částku. O přeúčtování pohledávky do účetního období roku 2010, se kterým věcně ani časově nesouvisela, MF nepodalo žádné vysvětlující ani doplňující informace v příloze k účetní závěrce za rok 2009.

## 10. Zakázky na právní a další služby týkající se kapitoly SD

V roce 2009 MF zahrnuje do výdajů kapitoly SD úhradu čtyř faktur od advokátní kanceláře za provedené právní služby v celkové výši 8 190 203,55 Kč (včetně DPH). Na tyto právní služby nebyly uzavřeny písemné smlouvy (ani rámcová smlouva), které by stanovily vzájemná práva, povinnosti a požadovaný rozsah služeb. Vzhledem k neexistenci písemně dohodnutých podmínek nebylo možné následně posoudit, jak byla dohodnuta úplata, zda byly poskytovány služby provedeny řádně a včas a zda fakturované částky odpovídaly poskytnutým službám.



U dvou zakázek na uvedené právní služby, za jejichž poskytnutí uhradilo MF částku 2 366 197,18 Kč (včetně DPH) a částku 1 071 000 Kč (včetně DPH), nebylo zřejmé, jakým způsobem MF postupovalo při výběru jejich poskytovatele. MF veřejné zakázky na tyto právní služby považovalo za veřejné zakázky malého rozsahu, přestože celková cena obou faktur za právní služby, které na sebe bezprostředně termínově i věcně navazovaly, činila 2 888 400 Kč bez DPH. MF nepostupovalo v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.<sup>10</sup>, když pro zadání veřejné zakázky na právní služby nepoužilo žádné ze zadávacích řízení uvedených v zákoně a zadalo tuto veřejnou zakázku přímo jedinému uchazeči.

MF u dalších dvou zakázek na právní služby, za jejichž poskytnutí uhradilo částku 2 377 340,35 Kč (včetně DPH) a částku 2 375 666,02 Kč (včetně DPH), nedoložilo, že postupovalo při zadání těchto veřejných zakázek malého rozsahu transparentně, resp. nediskriminačně, jak požaduje zákon.

V případě dvou zakázek na poskytování aktualizací a podpory informačního systému MF na základě jednacího řízení bez uveřejnění dle zákona č. 137/2006 Sb. uzavřelo smlouvy, ve kterých umožnilo omezení výše náhrady škody maximálně na částku ve výši 3 000 000 Kč. Vzhledem k objemům finančních prostředků, které jsou prostřednictvím informačního systému obchodovány, a vzhledem k tomu, jaké škody mohou vzniknout, představuje toto omezení náhrady škody značné riziko pro státní rozpočet.

### III. Vyhodnocení

Kontrola se zaměřila na soubor činností vykonávaných MF v souvislosti se správou kapitoly *Státní dluh*, kterou podle rozpočtových pravidel tvoří příjmy a výdaje státního rozpočtu spojené s obsluhou a umořováním státního dluhu. MF při správě této kapitoly zajišťuje řízení, obsluhu a umořování státního dluhu a řídí likviditu státní pokladny. Tyto činnosti mají specifický charakter, jedná se zejména o vydávání a splácení státních dluhopisů, o jejich nákupy a prodeje na sekundárním trhu cenných papírů, o využívání finančních nástrojů k zajištění rizik spojených s vydáváním státních dluhopisů v cizích měnách a o další transakce prováděné na bankovních účtech MF.

V souvislosti se zvyšujícím se státním dluhem rostly i výdaje na jeho obsluhu. Negativní vliv na výši úrokových výdajů měla i skutečnost, že se v kontrolovaném období pohyboval podíl krátkodobého dluhu pod vyhlášenou limitní hodnotou 20 % – k 31. prosinci 2008 činil podíl krátkodobého dluhu 17,7 % a k 31. prosinci 2009 činil 14,7 %.

MF v kontrolovaném období nepostupovalo vždy v souladu s právními předpisy, popř. se svými interními předpisy. Kontrolou bylo zejména zjištěno:

1. MF nezajistilo zahrnování peněžních prostředků na účtech Národního fondu do *Souhrnného účtu státní pokladny* ve smyslu ustanovení rozpočtových pravidel, přitom stav peněžních prostředků v cizích měnách dosahoval na těchto účtech např. v průběhu roku 2010 v přepočtu více než 40 mld. Kč.
2. Dopady transakcí souvisejících s emisemi státních dluhopisů v cizích měnách MF vyhodnocovalo nedostatečně a vyhodnocení výdajů na dluhovou rezervu neprovádělo vůbec, ačkoliv např. v roce 2008 činil rozdíl mezi předpokládaným a skutečným stavem dluhové rezervy téměř 61 mld. Kč.
3. O skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví a souvisejí s kapitolou SD, začalo MF účtovat až od roku 2008. Bylo zjištěno, že účetnictví za rok 2008 nebylo úplné a průkazné, neboť MF nevyúčtovalo zjištěné inventarizační rozdíly ve výši téměř 44,5 mld. Kč do účetního

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

období roku 2008, za které byla inventarizace prováděna. V některých případech MF použilo vzhledem ke specifickému charakteru aktiv a pasiv začleněných do kapitoly SD postupy účtování odlišné od postupů stanovených právními a dalšími účetními předpisy. K odlišným způsobům účtování nevedlo MF vysvětlující ani doplňující informace v příloze účetní závěrky za rok 2008 ani za rok 2009.

4. Nedostatečné zajištění fungování vnitřního kontrolního systému v oblasti řídicí kontroly (neurčení osoby odpovědné jako hlavní účetní, nepotvrzení správnosti souhrnných účetních dokladů příkazcem operace) a nevyužívání interního auditu ve smyslu zákona o finanční kontrole ve veřejné správě.
5. U veřejných zakázek na právní služby v celkové výši 8,2 mil. Kč (včetně DPH) MF nedodrželo postup, resp. zásady stanovené zákonem o veřejných zakázkách.
6. Nedodržování zákonem stanoveného termínu pro převod příjmů soustředěných na jiných než rozpočtových příjmových účtech.
7. Dalšími zjištěními byly:
  - neúplnost údajů v závěrečném účtu kapitoly SD a ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu této kapitoly,
  - nepřesnost evidence výdajů podle rozpočtové skladby,
  - nejednotný postup při vypořádávání příjmů a výdajů vznikajících při transakcích s cizími měnami se státním rozpočtem,
  - nedoložení vypořádání části schodku roku 2006 zákonným limitem pro vydání dluhopisů,
  - používání nejednotné metodiky při vykazování dluhové rezervy, což mělo negativní vliv na transparentnost údajů.



## Příloha č. 1

### Použité zkratky

ARIS	Automatizovaný rozpočtový informační systém
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
DEPO	půjčka nebo výpůjčka na peněžním trhu bez zajištění cennými papíry
DPH	daň z přidané hodnoty
EBRD	Evropská banka pro obnovu a rozvoj
EIB	Evropská investiční banka
EU	Evropská unie
IS WSS	informační systém <i>Wallstreet Suite System</i>
ISIN	mezinárodní identifikační číslo cenného papíru
kapitola SD	kapitola 396 – <i>Státní dluh</i>
MF	Ministerstvo financí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
SD	státní dluh
SDD	střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy
Souhrnný účet	<i>Souhrnný účet státní pokladny</i>
Strategie	<i>Strategie financování a řízení státního dluhu</i>
SPP	státní pokladniční poukázky
SUD	souhrnný účetní doklad





## Příloha č. 2

## Emise střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů (SDD) v roce 2008

Označení emise	Číslo emise a tranše	Kód emise/ISIN	Datum emise	Datum splatnosti	Objem emise (Kč)	Doba splatnosti (roky)	Prům. výnos (%)	Adminis-trátor
Dluhopis ČR 2007–2017, 4,00 %	SD 51. emise, 6. tranše	CZ0001001903	14. 1. 2008	11. 4. 2017	6 900 160 000	10	4,528	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2011, 4,10 %	SD 54. emise, 1. tranše	CZ0001002158	28. 1. 2008	11. 4. 2011	5 617 010 000	3	4,073	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2022, 4,70 %	SD 52. emise, 4. tranše	CZ0001001945	18. 2. 2008	12. 9. 2022	3 620 000 000	15	4,790	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2012, 3,55 %	SD 50. emise, 6. tranše	CZ0001001887	25. 2. 2008	18. 10. 2012	3 553 810 000	5	4,201	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2011, 4,10 %	SD 54. emise, 2. tranše	CZ0001002158	3. 3. 2008	11. 4. 2011	3 275 000 000	3	4,126	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2017, 4,00 %	SD 51. emise, 7. tranše	CZ0001001903	10. 3. 2008	11. 4. 2017	4 000 000 000	10	4,546	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2011, 4,10 %	SD 54. emise, 3. tranše	CZ0001002158	17. 3. 2008	11. 4. 2011	5 848 050 000	3	4,356	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2022, 4,70 %	SD 52. emise, 5. tranše	CZ0001001945	7. 4. 2008	12. 9. 2022	3 127 760 000	15	5,119	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2012, 3,55 %	SD 50. emise, 7. tranše	CZ0001001887	21. 4. 2008	18. 10. 2012	6 702 000 000	5	4,320	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2017, 4,00 %	SD 51. emise, 8. tranše	CZ0001001903	5. 5. 2008	11. 4. 2017	5 961 310 000	10	4,749	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2011, 4,10 %	SD 54. emise, 4. tranše	CZ0001002158	19. 5. 2008	11. 4. 2011	2 832 490 000	3	4,412	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2012, 3,55 %	SD 50. emise, 8. tranše	CZ0001001887	26. 5. 2008	18. 10. 2012	4 006 000 000	5	4,523	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2022, 4,70 %	SD 52. emise, 6. tranše	CZ0001001945	9. 6. 2008	12. 9. 2022	4 267 000 000	15	5,329	ČNB
Eurobond ČR 2008–2018, 5,00 %	Eurobond ČR, 3. emise	XS0368800073	11. 6. 2008	11. 6. 2018	2 000 000 000*	10	5,034	Barclays, DB
Dluhopis ČR 2008–2011, 4,10 %	SD 54. emise, 5. tranše	CZ0001002158	23. 6. 2008	11. 4. 2011	3 959 880 000	3	4,828	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2012, 3,55 %	SD 50. emise, 9. tranše	CZ0001001887	25. 8. 2008	18. 10. 2012	5 965 000 000	5	4,036	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2017, 4,00 %	SD 51. emise, 9. tranše	CZ0001001903	8. 9. 2008	11. 4. 2017	4 695 770 000	10	4,569	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2016, VAR	SD 55. emise, 1. tranše	CZ0001002331	27. 10. 2008	27. 10. 2016	5 394 350 000	8	5,161	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2016, VAR	SD 55. emise, 2. tranše	CZ0001002331	24. 11. 2008	27. 10. 2016	9 868 920 000	8	5,101	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2016, VAR	SD 55. emise, 3. tranše	CZ0001002331	8. 12. 2008	27. 10. 2016	8 040 000 000	8	4,952	ČNB

Zdroj: internetové stránky Ministerstva financí.

Pozn.: DB – Deutsche Bank.

\* Objem emise je v měně EUR.

**Emise střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů (SDD) v roce 2009**

Označení emise	Číslo emise a tranše	Kód emise/ISIN	Datum emise	Datum splatnosti	Objem emise (Kč)	Doba splatnosti (roky)	Prům. výnos (%)	Adminis-trátor
Dluhopis ČR 2008–2016, VAR %	SD 55. emise, 4. tranše	CZ0001002331	19. 1. 2009	27. 10. 2016	6 773 610 000	8	4,220	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2016, VAR %	SD 55. emise, 5. tranše	CZ0001002331	23. 2. 2009	27. 10. 2016	4 630 000 000	8	3,834	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2016, VAR %	SD 55. emise, 6. tranše	CZ0001002331	9. 3. 2009	27. 10. 2016	8 364 060 000	8	4,108	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2019, 5,00 %	SD 56. emise, 1. tranše	CZ0001002471	23. 3. 2009	11. 4. 2019	14 113 400 000	10	5,619	ČNB
Dluhopis ČR 2008–2011, 4,10 %	SD 54. emise, 6. tranše	CZ0001002158	30. 3. 2009	11. 4. 2011	14 398 500 000	3	3,701	ČNB
Dluhopis ČR 2007–2022, 4,70 %	SD 52. emise, 7. tranše	CZ0001001945	6. 4. 2009	12. 9. 2022	12 255 910 000	15	6,130	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2012, VAR %	SD 57. emise, 1. tranše	CZ0001002505	20. 4. 2009	11. 4. 2012	8 526 740 000	3	3,605	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2019, 5,00 %	SD 56. emise, 2. tranše	CZ0001002471	27. 4. 2009	11. 4. 2019	7 775 570 000	10	5,479	ČNB
Eurobond ČR 2009–2014, 4,50 %	Eurobond ČR, 4. emise	CZ0042702030	5. 5. 2009	5. 11. 2014	1 500 000 000*	5	4,287	Barclays, ČS, DB
Dluhopis ČR 2007–2012, 3,55 %	SD 50. emise, 10. tranše	CZ0001001887	11. 5. 2009	18. 10. 2012	6 287 960 000	5	4,146	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2012, VAR %	SD 57. emise, 2. tranše	CZ0001002505	18. 5. 2009	11. 4. 2012	6 761 990 000	3	3,234	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2024, 5,70 %	SD 58. emise, 1. tranše	CZ0001002547	25. 5. 2009	25. 5. 2024	6 009 010 000	15	5,798	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2019, 5,00 %	SD 56. emise, 3. tranše	CZ0001002471	8. 6. 2009	11. 4. 2019	8 191 620 000	10	5,757	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2012, VAR %	SD 57. emise, 3. tranše	CZ0001002505	22. 6. 2009	11. 4. 2012	6 003 020 000	3	2,914	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2024, 5,70 %	SD 58. emise, 2. tranše	CZ0001002547	29. 6. 2009	25. 5. 2024	6 001 520 000	15	6,112	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2019, 5,00 %	SD 56. emise, 4. tranše	CZ0001002471	27. 7. 2009	11. 4. 2019	6 058 610 000	10	5,710	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2012, VAR %	SD 57. emise, 4. tranše	CZ0001002505	24. 8. 2009	11. 4. 2012	8 289 350 000	3	2,549	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2019, 5,00 %	SD 56. emise, 5. tranše	CZ0001002471	7. 9. 2009	11. 4. 2019	5 862 480 000	10	5,111	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2012, VAR %	SD 57. emise, 5. tranše	CZ0001002505	21. 9. 2009	11. 4. 2012	7 576 240 000	3	2,459	ČNB
Eurodluhopis ČR 2009–2015, VAR %	Eurodluhopis ČR, 1. tranše	XS0453511577	5. 10. 2009	5. 10. 2015	262 490 000*	6	1,784	Citibank, N.A.
Dluhopis ČR 2009–2024, 5,70 %	SD 58. emise, 3. tranše	CZ0001002547	12. 10. 2009	25. 5. 2024	8 498 160 000	15	5,276	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2012, VAR %	SD 57. emise, 6. tranše	CZ0001002505	26. 10. 2009	11. 4. 2012	5 130 310 000	3	2,065	ČNB
Dluhopis ČR 2009–2019, 5,00 %	SD 56. emise, 6. tranše	CZ0001002471	16. 11. 2009	11. 4. 2019	5 675 410 000	10	4,180	ČNB
Švýcarské bondy, 2009–2016, 2,875 %	1. emise švýcarských bondů	CH0106812362	23. 11. 2009	23. 11. 2016	500 000 000**	7	–	Royal Bank of Scotland
Dluhopis ČR 2009–2024, 5,70 %	SD 58. emise, 4. tranše	CZ0001002547	7. 12. 2009	25. 5. 2024	3 873 480 000	15	4,779	ČNB

Zdroj: internetové stránky Ministerstva financí.

Pozn.: ČS – Česká spořitelna, a.s.; DB – Deutsche Bank.

\* Objem emise je v měně EUR.

\*\* Objem emise je v měně CHF.

**Emise státních pokladničních poukázek (SPP) za rok 2008**

Označení emise	Číslo emise	ISIN	Datum emise	Datum splatnosti	Objem emise* (Kč)	Cena/ks (průměrná) v Kč	Doba splatnosti (dny)	Výnos v % p.a.
SPP 13T 25mld 04/01	SPP 533	CZ0001002166	4. 1. 2008	4. 4. 2008	25 000 000 000	990 535,43	91	3,78
SPP 52T 5mld 18/01	SPP 534	CZ0001002174	18. 1. 2008	16. 1. 2009	4 641 000 000	960 660,93	364	4,05
SPP 39T 5mld 25/01	SPP 535	CZ0001002182	25. 1. 2008	24. 10. 2008	2 207 000 000	971 775,58	273	3,83
SPP 13T 5mld 15/02	SPP 536	CZ0001002208	15. 2. 2008	16. 5. 2008	3 170 000 000	990 634,65	91	3,74
SPP 26T 5mld 22/02	SPP 537	CZ0001002216	22. 2. 2008	22. 8. 2008	3 592 000 000	980 907,72	182	3,85
SPP 13T 5mld 07/03	SPP 538	CZ0001002224	7. 3. 2008	6. 6. 2008	4 231 000 000	990 609,84	91	3,75
SPP 26T 5mld 28/03	SPP 539	CZ0001002232	28. 3. 2008	26. 9. 2008	3 979 000 000	980 567,33	182	3,92
SPP 52T 4mld 11/04	SPP 540	CZ0001002240	11. 4. 2008	10. 4. 2009	4 000 000 000	960 660,93	364	4,05
SPP 39T 4mld 16/05	SPP 541	CZ0001002257	16. 5. 2008	13. 2. 2009	4 000 000 000	970 274,04	273	4,04
SPP 39T 4mld 13/06	SPP 542	CZ0001002265	13. 6. 2008	13. 3. 2009	4 000 000 000	969 631,94	273	4,13
SPP 52T 5mld 18/07	SPP 543	CZ0001002281	18. 7. 2008	17. 7. 2009	5 000 000 000	960 287,83	364	4,09
SPP 26T 5mld 08/08	SPP 544	CZ0001002299	8. 8. 2008	6. 2. 2009	4 357 000 000	981 443,09	182	3,74
SPP 52T 5mld 29/08	SPP 545	CZ0001002307	29. 8. 2008	28. 8. 2009	5 000 000 000	963 562,35	364	3,74
SPP 39T 5mld 19/09	SPP 546	CZ0001002315	19. 9. 2008	19. 6. 2009	4 840 000 000	972 348,83	273	3,75
SPP 26T 5mld 26/09	SPP 547	CZ0001002323	26. 9. 2008	27. 3. 2009	5 000 000 000	981 979,05	182	3,63
SPP 13T 6mld 03/10	SPP 548	CZ0001002349	3. 10. 2008	2. 1. 2009	5 789 000 000	990 609,84	91	3,75
SPP 39T 5mld 24/10	SPP 549	CZ0001002356	24. 10. 2008	24. 7. 2009	5 018 000 000	967 568,71	273	4,42
SPP 13T 6mld 31/10	SPP 550	CZ0001002364	31. 10. 2008	30. 1. 2009	5 969 000 000	988 876,51	91	4,45
SPP 13T 26mld 14/11	SPP 551	CZ0001002372	14. 11. 2008	13. 2. 2009	25 500 000 000	990 634,65	91	3,74
SPP 13T 26mld 21/11	SPP 552	CZ0001002380	21. 11. 2008	20. 2. 2009	24 900 000 000	991 727,34	91	3,30
SPP 52T 25mld 28/11	SPP 553	CZ0001002398	28. 11. 2008	27. 11. 2009	25 000 000 000	967 900,13	364	3,28
SPP 13T 5mld 05/12	SPP 554	CZ0001002414	5. 12. 2008	6. 3. 2009	1 535 000 000	992 872,28	91	2,84
SPP 26T 26mld 12/12	SPP 555	CZ0001002422	12. 12. 2008	12. 6. 2009	24 200 000 000	987 518,86	182	2,50

**Zdroj:** internetové stránky Ministerstva financí.

\* Skutečně vydaný objem.

**Emise státních pokladničních poukázek (SPP) za rok 2009**

Označení emise	Číslo emise	ISIN	Datum emise	Datum splatnosti	Objem emise* (Kč)	Cena/ks (průměrná) v Kč	Doba splatnosti (dny)	Výnos v % p.a.
SPP 52T 6mld 16/01	SPP 556	CZ0001002430	16. 1. 2009	15. 1. 2010	5 212 000 000	977 659,40	364	2,26
SPP 90D 6mld 30/01	SPP 557	CZ0001002448	30. 1. 2009	30. 4. 2009	4 493 000 000	995 544,94	90	1,79
SPP 26T 6mld 06/02	SPP 558	CZ0001002455	6. 2. 2009	7. 8. 2009	4 964 000 000	990 733,89	182	1,85
SPP 13T 6mld 20/02	SPP 559	CZ0001002463	20. 2. 2009	22. 5. 2009	3 520 000 000	995 095,01	91	1,95
SPP 52T 6mld 06/03	SPP 560	CZ0001002489	6. 3. 2009	5. 3. 2010	5 859 000 000	975 345,43	364	2,50
SPP 39T 5mld 13/03	SPP 561	CZ0001002497	13. 3. 2009	11. 12. 2010	3 845 000 000	983 590,43	273	2,20
SPP 13T 5mld 03/04	SPP 562	CZ0001002513	3. 4. 2009	3. 7. 2009	4 622 000 000	995 295,29	91	1,87
SPP 52T 5mld 10/04	SPP 563	CZ0001002521	10. 4. 2009	9. 4. 2010	4 919 000 000	976 597,47	364	2,37
SPP 52T 37mld 15/05	SPP 564	CZ0001002554	15. 5. 2009	14. 5. 2010	6 112 000 000	976 790,38	364	2,35
SPP 39T 7mld 22/05	SPP 565	CZ0001002562	22. 5. 2009	19. 2. 2010	6 768 000 000	983 590,43	273	2,20
SPP 52T 7mld 29/05	SPP 566	CZ0001002570	29. 5. 2009	28. 5. 2010	6 736 000 000	978 336,37	364	2,19
SPP 52T 6mld 12/06	SPP 567	CZ0001002596	12. 6. 2009	11. 6. 2010	5 226 000 000	978 723,64	364	2,15
SPP 39T 6mld 19/06	SPP 568	CZ0001002604	19. 6. 2009	19. 3. 2010	2 501 000 000	985 207,12	273	1,98
SPP 52T 6mld 26/06	SPP 569	CZ0001002612	26. 6. 2009	25. 6. 2010	3 055 000 000	980 372,93	364	1,98
SPP 52T 6mld 17/07	SPP 570	CZ0001002620	17. 7. 2009	16. 7. 2010	3 643 000 000	980 567,33	364	1,96
SPP 26T 6mld 07/08	SPP 571	CZ0001002638	7. 8. 2009	5. 2. 2010	5 084 000 000	991 876,53	182	1,62
SPP 52T 6mld 28/08	SPP 572	CZ0001002646	28. 8. 2009	27. 8. 2010	6 000 000 000	982 125,32	364	1,80
SPP 39T 6mld 04/09	SPP 573	CZ0001002653	4. 9. 2009	4. 6. 2010	4 204 000 000	985 796,32	273	1,90
SPP 52T 6mld 18/09	SPP 574	CZ0001002661	18. 9. 2009	17. 9. 2010	5 327 000 000	981 637,92	364	1,85
SPP 52T 6mld 02/10	SPP 575	CZ0001002679	2. 10. 2009	1. 10. 2010	4 100 000 000	982 222,86	364	1,79
SPP 26T 6mld 23/10	SPP 576	CZ0001002687	23. 10. 2009	23. 4. 2010	6 000 000 000	993 221,26	182	1,35
SPP 13T 6mld 06/11	SPP 577	CZ0001002703	6. 11. 2009	5. 2. 2010	4 555 000 000	996 749,77	91	1,29
SPP 52T 35mld 27/11	SPP 578	CZ0001002711	27. 11. 2009	26. 11. 2010	2 883 000 000	985 747,19	364	1,43

**Zdroj:** internetové stránky Ministerstva financí.

\* Skutečně vydaný objem.



10/12

## Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/12. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na zlepšování stavu přírody a krajiny, včetně systému hodnocení očekávaných a dosažovaných výsledků programů.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2006 až 2009, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od května 2010 do ledna 2011.

### Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí; Státní fond životního prostředí České republiky; Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky; Povodí Labe, státní podnik, Hradec Králové; Povodí Moravy, s. p., Brno; Revitalizace rybníků o. p. s., Dolní Cerekev; město Heřmanův Městec; město Osečná; město Rychnov u Jablonce nad Nisou; obec Chotovice, okres Svitavy; obec Kovalovice, okres Brno-venkov; obec Libkov, okres Domažlice; obec Nové Sady, okres Žďár nad Sázavou; Jitka Šafránková, Holenice č. p. 9, Jičín; Josef Konopík, Postřekov č. p. 191, Postřekov; Miloslav Matějka, Ždírec č. p. 36, okres Jihlava; Václav Beránek, Vrtbo-Horní Bělá 43, Dolní Bělá.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly tři kontrolované osoby: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, Státní fond životního prostředí České republiky a město Heřmanův Městec, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutím o námítkách podáno nebylo.

**Kolegium NKÚ** na svém VII. zasedání, konaném dne 28. března 2011,

**schválilo** usnesením č. 7/VII/2011

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

**Ministerstvo životního prostředí** (dále též „MŽP“) je orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí. K zabezpečení řídicí a kontrolní činnosti vlády České republiky koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy České republiky. Je odpovědné za koncepci ochrany přírody a krajiny a její finanční podporu.

**Státní fond životního prostředí České republiky** (dále též „SFŽP“) byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, jako jiná státní organizace. Správcem SFŽP je MŽP a jeho prostředky lze použít mj. na podporu investičních a neinvestičních akcí právnických a fyzických osob souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí. Kromě toho se jako zprostředkující subjekt podílí na dotačním řízení



a financování akcí z *Operačního programu Infrastruktura* (dále též „OPI“) a *Operačního programu Životní prostředí* (dále též „OPŽP“).

**Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky** (dále též „AOPK“) je organizační složka státu zřízená rozhodnutím ministra životního prostředí. AOPK mj. zabezpečuje odbornou a praktickou péči o přírodu a krajinu, metodickou, informační a znaleckou činnost v oblasti ochrany přírody a krajiny, administraci příjmu a posuzování žádostí o podpory, kontrolu a vyhodnocování tzv. krajinotvorných dotačních programů.

**Kontrola bylo podrobena** poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na zlepšování stavu přírody a krajiny. Kontrolní akce byla zaměřena na koordinaci dotačních programů na podporu ochrany přírody a krajiny resortu Ministerstva životního prostředí, vzájemné vazby národních i operačních programů a jejich návaznost na koncepční materiály a na stanovení cílů, kterých má být realizací programů dosaženo. Dále byly kontrole podrobeny způsoby řízení, kontroly a plnění úloh jednotlivými organizacemi resortu v rámci rozdělení kompetencí a činností při administraci, realizaci a vyhodnocování projektů a realizaci programů; prověřena byla také kontrola jednotlivých akcí a způsoby hodnocení dosahovaných výsledků. Kontrola u vybraných příjemců byla zaměřena především na dodržování podmínek, za kterých jim byla dotace poskytnuta.

Předmětem kontroly byly programy, případně jejich části, zaměřené na financování opatření k zlepšování stavu přírody a krajiny:

- *Program revitalizace říčních systémů* (dále též „Program revitalizace“) byl zahájen v roce 1992. V kontrolovaném období bylo ze státního rozpočtu vyčerpáno v rámci tohoto programu celkem 1 414 926 tis. Kč.
- *Program péče o krajinu* (dále též „Program péče“) je financován ze státního rozpočtu a podporuje výhradně neinvestiční akce; byl zahájen již v roce 1996. V kontrolovaném období bylo z tohoto programu vyčerpáno celkem 752 998 tis. Kč.
- *Program podpory obnovy přirozených funkcí krajiny* (dále též „Program obnovy“) je určen pro podporu investičních i neinvestičních akcí ze státního rozpočtu v období let 2009–2018. V kontrolovaném období (rok 2009) bylo vyčerpáno 31 368 tis. Kč.
- *Program péče o přírodní prostředí – dílčí program 3.1.6 – Výkupy pozemků ve zvláště chráněných územích, jejich ochranných pásmech a významných krajinných prvcích* (dále též „Výkupy pozemků“) je financován z prostředků SFŽP. Na výkupy pozemků s právem hospodaření pro AOPK bylo v kontrolovaném období určeno 130 826 tis. Kč.
- *Operační program Infrastruktura – priorita 3 – Zlepšování environmentální infrastruktury* (dále též „OPI“) je podporován z Evropského fondu pro regionální rozvoj (dále též „Evropský fond“) se spoluúčastí SFŽP. S ochranou přírody a krajiny souvisí opatření 3.1 – *Obnova environmentálních funkcí území*, které je orientováno výhradně na vodní prostředí. Podle závěrečné zprávy OPI ze září 2010 byly v rámci opatření 3.1 realizovány výdaje ve výši 331 664 tis. Kč z Evropského fondu a dále bylo příjemcům proplaceno 53 702 tis. Kč ze SFŽP.
- *Operační program Životní prostředí – prioritní osa 6 – Zlepšování stavu přírody a krajiny* (dále též „prioritní osa 6“) je určen na období 2007–2013. V kontrolovaném období bylo z prioritní osy 6 proplaceno příjemcům 933 736 tis. Kč z Evropského fondu a dále 99 364 tis. Kč ze SFŽP.

**Pozn.:** 1. Právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.  
2. Jako *směrnice MŽP pro Program revitalizace, směrnice MŽP pro Program péče a směrnice MŽP pro Program obnovy* jsou označovány interní řídicí dokumenty podepsované ministrem životního prostředí, upravující postupy a podmínky poskytování dotací v příslušném programu; jsou vydávány nejčastěji na období jednoho roku.



## II. Skutečnosti zjištěné kontrolou

### 1. Koncepční dokumenty

**Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky** (dále též „Státní program“) byl schválen vládou v roce 1998, aktualizován byl v letech 2005 a 2009. Cílem Státního programu je např. udržení a zvyšování ekologické stability krajiny a její přírodní a estetické hodnoty, zajištění udržitelného využívání krajiny a omezení další fragmentace, pokračování revitalizační technicky upravených toků a celých povodí s cílem obnovit přirozené hydroekologické funkce krajiny.

Vyhodnocení Státního programu předložené MŽP vládě v roce 2009 vyznívá kriticky, přestože byla v období let 1998–2008 učiněna řada dílčích kroků k ochraně a zlepšování stavu vodních a mokřadních ekosystémů. Provedené akce mají často pouze místní dopad, a tedy se nejeví jako dostatečné. Nedaří se navracet nivám řek jejich původní ekologické funkce, a to ani přes poznatky získané za historicky mimořádných povodní. Krajinu ovlivňuje řada nových negativních trendů využívání území. Výstavbou dochází podle hodnocení MŽP k nevratnému záboru půdy, omezování průchodnosti krajiny a její fragmentaci, což vede k zániku biotopů řady rostlinných a živočišných druhů. Důsledkem je kromě poklesu biodiverzity druhů i převládající znehodnocení vzhled a ráz krajiny.

**Státní politika životního prostředí České republiky 2004–2010** (dále též „Státní politika“), schválená vládou, se v jedné ze čtyř svých prioritních oblastí zaměřuje na ochranu přírody, krajiny a biologické rozmanitosti. Cílem této oblasti je zastavení poklesu biodiverzity díky plné funkčnosti soustavy NATURA 2000 a využitím územního systému ekologické stability<sup>1</sup>.

Ve vyhodnocení Státní politiky za období 2004–2006, projednaném vládou dne 11. července 2007, se mj. konstatuje, že cíle stávajících politik a programů jsou často velmi kvalitní, obecně však slabým místem zůstává integrace cílů do rozhodování zájmových skupin či zpětná vazba na jejich plnění. Tento závěr platí zvláště výrazně pro oblast ochrany přírody a krajiny, která není zdaleka jen závislá na programech resortu životního prostředí, ale je ovlivněna aktivitami dalších oborů. Podle vyhodnocení MŽP bylo v realizaci Státní politiky dosaženo určitých úspěchů, u řady dílčích cílů se však dosud nepodařilo nastartovat efektivní procesy vedoucí k jejich plnění.

Materiál MŽP **Příroda a krajina České republiky – Zpráva o stavu 2009** předložený vládě v roce 2009 vyznívá stejně kriticky jako vyhodnocení Státního programu. Základní příčiny problémů přírody a krajiny spatřují oba materiály vytvořené MŽP ve změnách využití krajiny, které probíhají živelně a vesměs s negativními důsledky pro přírodu.

### 2. Dotační programy, jejich cíle, parametry, indikátory a jejich vyhodnocování

**Program revitalizace říčních systémů** byl koncipován jako nástroj podporující opatření pro nápravu vodního režimu krajiny a zlepšení kvality vodních a mokřadních ekosystémů. Program reagoval na zásadní problémové okruhy definované ve Státním programu i Státní politice. Současná podoba programu byla rozvržena původně na období 2003–2007, ale jeho dodatečně přidaná část *Státní podpora při obnově území postiženého povodní v roce 2006* (dále též „Povodňový podprogram“) bude pokračovat až do konce roku 2011.

Jedná se převážně o investiční program, který je součástí programového financování. Cíle Programu revitalizace byly kontrolovány a hodnoceny již v kontrolní akci č. 04/01<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Vzájemně propojený soubor ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability.

<sup>2</sup> Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 04/01 – *Finanční prostředky vynaložené na Program revitalizace říčních systémů* byl zveřejněn v částce 4/2004 *Věstníku NKÚ*.



Dokumentace Povodňového podprogramu uvádí věcné cíle jednotlivých opatření, které jsou obecného charakteru a respektují záměry částí koncepčních dokumentů, které se týkají zmírňování škod v důsledku mimořádných klimatických událostí i jejich předcházení. V dokumentaci jsou uvedeny i cílové hodnoty kvantitativních parametrů, které však během let procházely prudkými změnami zpochybňujícími kvalitu podkladů, na jejichž základě byly stanoveny.

Kontrolou bylo zjištěno, že podle směrnice MŽP pro Program revitalizace zabezpečuje AOPK zpracovávání veškerých sumarizačních výstupů a informací o realizaci tohoto programu. Zprávy o zhodnocení čerpání finančních prostředků za uplynulý rok předávala AOPK ministerstvu po stanoveném termínu – viz část 4. tohoto kontrolního závěru. Z informací o čerpání peněžních prostředků Programu revitalizace uvedených ve zprávách vyplývá, že v kontrolovaném období neodpovídalo čerpání prostředků na jednotlivé podprogramy proporcím, které byly schváleny v původní dokumentaci (viz tabulka č. 1).

**Tabulka č. 1 – Čerpání prostředků na akce Programu revitalizace v letech 2006–2009 bez Povodňového podprogramu (v mil. Kč)**

Podprogram Programu revitalizace	Plánované výdaje	Podíl na plánovaných výdajích (v %)	Skutečné výdaje	Podíl na celkových výdajích (v %)
Revitalizace přirozené funkce vodních toků	475	20,0	135,180	11,96
Zakládání a revitalizace prvků územního systému ekologické stability vázaných na vodní režim	356	15,0	31,874	2,83
Odstraňování příčných překážek ve vodních tocích	190	8,0	23,497	2,08
Revitalizace retenční schopnosti krajiny	358	15,1	223,561	19,78
Výstavba a obnova kanalizace a čistíren odpadních vod	950	40,0	640,137	56,66
Revitalizace přirozené funkce vodních toků s revitalizací retenční schopnosti krajiny	0	0,0	75,637	6,69
Rekonstrukce technických prvků produkčních rybníků	46	1,9	0	0
<b>Celkem</b>	<b>2 375</b>	<b>100,0</b>	<b>1 129,886</b>	<b>100,00</b>

**Zdroj:** schválená dokumentace Programu revitalizace, výroční zprávy AOPK za roky 2006–2009.

Na revitalizaci přirozené funkce toků bylo určeno 20 % celkových výdajů Programu revitalizace, ve skutečnosti bylo čerpáno necelých 12 %. Naproti tomu na revitalizaci retence krajiny bylo určeno cca 15 %, ve skutečnosti bylo čerpáno téměř 20 %. Na územní systém ekologické stability bylo čerpáno minimum – pouze necelá 3 % oproti plánovaným 15 %.

Z 87 akcí podporovaných v kontrolovaném období z podprogramu *Revitalizace retenční schopnosti krajiny* se podle názvu minimálně 74 % týkalo vodních nádrží. Prioritní podpora výstavby nebo obnovy rybníků a vodních nádrží byla zjištěna již v kontrolní akci č. 04/01. Vysoký podíl podporovaných vodních nádrží vypovídá o skutečném využití tohoto podprogramu i celého Programu revitalizace (blíže viz tabulka č. 2). Kontrolou u příjemců dotací bylo zjištěno, že jejich prioritou je širší využití podporovaných vodních nádrží (chov ryb, rekreace) na úkor původních záměrů ochrany přírody.





**Tabulka č. 2 – Vybrané parametry Programu revitalizace a jejich plnění za roky 2004–2007**

Vybraný parametr		Dokumentace	Skutečnost	Plnění (v %)
Délka toku po revitalizaci	m	100 000	37 043	37
Délka rybího přechodu	m	40 000	543	1
Délka zpřístupněného toku	m	400 000	101 968	25
Plocha obnovené nivy	m <sup>2</sup>	5 000 000	541 613	11
Plocha s upravenou intenzitou odvodnění	m <sup>2</sup>	9 000 000	501 510	6
Plocha obnoveného nebo nového mokřadu	m <sup>2</sup>	7 000 000	275 908	4
Obnovená nebo vytvořená volná vodní plocha	m <sup>2</sup>	400 000	2 640 630	660
Objem nádrže při max. hladině nadržení	m <sup>3</sup>	490 000	4 950 786	1 010
Množství odtěženého sedimentu nebo zeminy	m <sup>3</sup>	200 000	1 321 599	661

**Zdroj:** schválená dokumentace Programu revitalizace, materiál schválený poradou vedení MŽP dne 3. června 2008 s názvem *Optimalizace národních dotačních podprogramů pro ochranu přírody a krajiny*.

Z tabulky č. 2 je zřejmá disproporce mezi stanovenými a zatím skutečně dosaženými hodnotami vybraných věcných parametrů jednotlivých podprogramů. Tato skutečnost byla potvrzena MŽP, které ve svém věcném vyhodnocení Programu revitalizace za období 2004–2007 konstatovalo nedostatečné plnění parametrů souvisejících s revitalizací toku, obnovováním nivy nebo rybími přechody a naproti tomu vysoké přeplňování parametrů charakterizujících obnovené nebo nově vytvořené vodní nádrže. Např. **hodnota parametru „obnovená nebo vytvořená volná vodní plocha“ byla v součtu realizovaných projektů překročena více než šestkrát a hodnota parametru „objem nádrže při max. hladině nadržení“ byla překročena více než desetinásobně** (tabulka č. 2).

**Program péče o krajinu**, jehož cíle spočívají podle velmi obecné definice ve směrnici MŽP pro Program péče v „*udržení a systematickém zvyšování biologické rozmanitosti ... a ochraně přírodních i kulturních hodnot krajiny*“, a opatření, která je možno v rámci tohoto programu podporovat, jsou v souladu s cíli vymezenými ve Státním programu i Státní politice. Program je zaměřen na dvě oblasti, a to na opatření ve zvláště chráněných územích (dále též „ZCHÚ“) a na opatření ve volné krajině. **Program péče neobsahoval v průběhu celého období (od roku 1996 do doby ukončení kontroly) žádné indikátory ani parametry.** Jedná se o neinvestiční program, který není součástí financování programů reprodukce majetku, tudíž není vyžadováno zpracování dokumentace s parametry a indikátory.

Většina prostředků Programu péče je použita na opatření v ZCHÚ, která vycházejí z podrobně projednávaných a schvalovaných plánů péče s platností zpravidla na deset let. Kritériem pro tento typ akcí je naplňování plánů péče.

**Část Programu péče týkající se volné krajiny nelze vyhodnocovat, protože MŽP žádné indikátory nestanovilo.** S ohledem na objem prostředků pro tuto část programu je však žádoucí stanovit jednoznačné a hodnotitelné indikátory. **Podle MŽP jsou tyto indikátory připravovány.**

**Program podpory obnovy přirozených funkcí krajiny** umožňuje AOPK a národním parkům (dále též „NP“) realizovat opatření vyplývající z plánů péče o zvláště chráněná území, ze souhrnu doporučených opatření pro ptačí oblasti, záchranných programů a programů péče pro zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů; podporu mohou získat i další subjekty. **Indikátory programu jsou stanoveny, avšak s ohledem na zatím krátké trvání programu (zahájen 2009) nemělo hodnocení význam.**



**Program péče o přírodní prostředí – dílčí program 3.1.6 – Výkupy pozemků** je zacílen na zajištění předkupního práva státu na výkup pozemků podle § 61 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to z důvodu, aby byla zajištěna speciální péče, kterou dosavadní vlastník není schopen zajistit, reprezentativnost a unikátnost území, také zajištění celistvosti pozemků ve vlastnictví státu v národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách, NP a dalších chráněných územích. Jednání s vlastníky jsou však zdoluhavá a nevedou vždy k úspěšnému výsledku. **Výkupy pozemků se nedaří realizovat dle stanovených harmonogramů.**

**Operační program Infrastruktura – opatření 3.1 – Obnova environmentálních funkcí území** má za cíl obnovu narušeného vodního režimu krajiny, zvýšení její retenční schopnosti a podporu biodiverzity. V programovém dokumentu<sup>3</sup> je pro opatření 3.1 uveden jediný indikátor a ten má číselnou hodnotu 1 000 ha revitalizovaných území. Programový dodatek OPI<sup>4</sup> (prosinec 2007) obsahuje pro opatření 3.1 celkem dvanáct dalších indikátorů, z nichž však čtyři neslouží k posouzení ekologického přínosu, protože se jedná o počty projektů. Všechny tyto indikátory mají uvedeny měrné jednotky, ve kterých mají být sledovány, avšak bez cílových hodnot.

Závěrečná zpráva OPI ze září 2010 vyhodnotila indikátory v tom smyslu, že jediný indikátor, který měl číselně stanovenou hodnotu 1 000 ha revitalizované plochy, byl výrazně nesplněn – ve skutečnosti bylo dosaženo pouze 137 ha. Závěrečná zpráva uvádí, že „cílová hodnota tohoto indikátoru byla špatně nastavena“ a dále, že „celkově lze hodnotit realizaci Opatření 3.1 za úspěšnou, zejména z hlediska zvýšení retenční kapacity území ... Projekty realizované v rámci tohoto Opatření značně přispěly ke stanoveným cílům.“. Toto vyjádření se však neopírá o žádné kvantitativní hodnocení. **Vyhodnocení úspěšnosti programu na základě hodnocení dalších indikátorů, u nichž nebyly stanoveny cílové hodnoty, nebylo možné.**

**Operační program Životní prostředí – prioritní osa 6** má za cíl zastavení poklesu biodiverzity a zvýšení ekologické stability krajiny. Globální a specifické cíle prioritní osy 6 i operační cíle podpory v jednotlivých oblastech jsou v souladu s koncepčními dokumenty, zejména odpovídají povinnostem ČR jako členského státu EU.

Kontrolou bylo zjištěno, že přetrvává prioritní podpora výstavby a obnovy rybníků a vodních nádrží. Z tabulky č. 3 mj. vyplývá, že projekty oblasti 6.4 – *Optimalizace vodního režimu krajiny* (která má nejvyšší alokaci ze všech oblastí) mají v součtu schválenou výši podpory procentuálně vyšší, než byla alokace na tuto osu, a ještě vyšší jsou proplacené prostředky. K datu 31. srpna 2010 bylo v oblasti podpory 6.4 registrováno 556 akcí, z toho 461 (83 %) týkajících se – podle názvu – vodních nádrží.

**Tabulka č. 3 – Prostředky na prioritní oblast 6.4 prioritní osy 6 ke dni 21. července 2010**

	Alokace (v mil. EUR)	Alokace (v %)	Schválená podpora celkem (v Kč)	Schválená podpora celkem (v %)	Proplaceno na účty příjemců (v Kč)	Proplaceno na účty příjemců (v %)
Prioritní oblast podpory 6.4	224,784	37,5	3 635 506 212	41,5	1 164 911 321	74,9
Prioritní osa 6 celkem	599,424	100,0	8 767 279 232	100,0	1 554 588 752	100,0

**Zdroj:** programový dokument OPŽP, materiály SFŽP předložené v průběhu kontroly.

<sup>3</sup> Programový dokument je základní dokument operačního programu schválený Evropskou komisí.  
<sup>4</sup> Programový dodatek je prováděcí předpis programového dokumentu.

Podle výroční zprávy OPŽP za rok 2009 lze případné nedočerpané volné prostředky v některých oblastech podpory v rámci prioritní osy 6 bez problémů využít k financování v oblasti podpory 6.4, kde je zaznamenáván výrazný převis žádostí na projekty budování a obnovy vodních nádrží. Tento převis je způsoben zejména velkým zájmem fyzických osob, obcí i právnických osob o vodní nádrže, u nichž předpokládají širší využití. Za tohoto stavu je třeba podporu vodních nádrží spojovat s podmínkami, které budou především upřednostňovat významný přínos pro ochranu přírody a krajiny, a jejich plnění bude třeba důsledně kontrolovat a vymáhat.

V posledních výzvách vyhlášených v rámci prioritní osy 6 byla již podpora vodních nádrží omezena: v 20. výzvě (uzavřené 30. června 2010) nebylo možné o podporu obnovy nebo výstavby vodních nádrží žádat vůbec; v 21. výzvě (uzavřené 31. srpna 2010) mohly o podporu těchto akcí žádat pouze veřejnoprávní subjekty a spoluúčast žadatele byla zvýšena na 30 %. Řešení projektů podélné revitalizace toků, komplexní revitalizace rozsáhlejšího území, odstraňování migračních bariér apod. mohou zajišťovat ve větší míře jedině státní organizace odpovědné za ochranu přírody a krajiny, případně za stav povodí. Tyto projekty jsou však náročné na přípravu – zajištění vlastnictví velkého množství pozemků podél toku nebo získání souhlasu vlastníků může realizaci oddálit nebo úplně znemožnit.

Prioritní osa 6 má stanoveny čtyři programové indikátory. Dva z těchto indikátorů jsou opět počty projektů – necharakterizují tedy nijak ekologický přínos. **Kromě toho byly stanoveny bez reálného vztahu ke skutečným potřebám, o čemž svědčí jejich snadné plnění:** k 31. srpnu 2010 bylo registrováno 1 073 projektů zaměřených na zlepšování stavu přírody a krajiny oproti 150 cílovým a 562 akcí zaměřených na vodní režim oproti 15 cílovým. **Bylo tak dosaženo téměř čtyřicetinásobku cílové hodnoty.**

Dalším indikátorem je plocha revitalizovaného území. Tento indikátor má sice vztah k životnímu prostředí, avšak **jeho hodnota 1 000 ha byla opět stanovena bez reálného vztahu ke skutečným potřebám, neboť již k 11. říjnu 2010 bylo revitalizováno 1 225 ha území, na které bylo příjemcům proplaceno max. cca 1,165 mld. Kč, tj. necelých 25 % z alokovaných finančních zdrojů prioritní oblasti 6.4 ve výši přes 5 mld. Kč.**

Čtvrtý indikátor je podíl evropsky významných lokalit, které jsou připraveny k zařazení mezi ZCHÚ, na celkovém počtu českých evropsky významných lokalit. Takto stanovené indikátory nejsou dostatečně motivující pro výběr projektů čekajících na zařazení do programu ani nejsou využitelné ani pro hodnocení úspěšnosti programů.

### 3. Řízení dotačních programů resortu MŽP

#### – Systém řízení národních dotačních programů

Po roce 2004 využívala ČR významné dotační prostředky EU. V souvislosti s přístupem k fondům EU bylo nutné i v oblasti podpory ochrany přírody provést optimalizaci dotačních programů tak, aby nedocházelo k duplicitnímu poskytování finančních podpor z veřejných prostředků a zároveň aby byly pokryty veškeré potřeby ochrany přírody co do věcného rozsahu nebo flexibility použití.

Podle materiálu MŽP *Optimalizace národních dotačních podprogramů pro ochranu přírody a krajiny* byly utlumovány všechny národní dotační programy s výjimkou Programu péče a Programu obnovy. Někdejší *Program péče o přírodní prostředí* byl zredukován na dílčí program *Výkupy pozemků*. Rozhodující objem prostředků na ochranu přírody a krajiny bude poskytován prostřednictvím prioritní osy 6 OPŽP. Kontrolou bylo ověřeno, že podmínky pro účast v národních a operačních programech jsou nastaveny tak, aby nedocházelo k duplicitám.



Administrace většiny dotačních programů resortu MŽP zaměřených na ochranu přírody a krajiny se účastní AOPK. Pro Program revitalizace i Program péče bylo typické množství subjektů podílejících se na přidělení podpory – krajská střediska AOPK, regionální poradní sbory, ředitelství AOPK, komise pro krajinotvorné programy a příslušné odbory MŽP. Takto široká účast mohla sice vést k odborně fundovanému, všestrannému a objektivnímu posouzení žádosti a stanovení podmínek, avšak vznikla poměrně komplikovaná struktura, kde nebyly vždy jednoznačně určeny vzájemné vztahy subjektů a jejich odpovědnost.

V současné době je u Programu péče a Programu obnovy jakožto nově koncipovaného programu ponechána odpovědnost organizačních struktur AOPK a MŽP. Směrnice MŽP pro Program obnovy možnost ustavení poradních orgánů připouští jak na úrovni AOPK, tak i MŽP.

Při posuzování, zda má být akce zařazena do programů na podporu přírody a krajiny, by měl být základním kritériem revitalizační efekt. Již v kontrolní akci č. 04/01 bylo konstatováno, že MŽP nezpracovalo metodiku hodnocení předpokládaného revitalizačního efektu. Ve svém stanovisku ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce č. 04/01, MŽP uvedlo, že zpracovává podklady pro novou metodiku k posuzování investičních záměrů a hodnocení výsledného revitalizačního efektu. Ani v průběhu této kontrolní akce MŽP nepředložilo zpracovanou metodiku hodnocení výsledného revitalizačního efektu. K tomuto problému pouze předložilo externí studie posuzující vybrané vodní nádrže, přičemž řada projektů je hodnocena negativně. Studie poukazují na absenci adekvátně podrobných biologických průzkumů lokalit navrhovaných k revitalizaci, na nevhodné parametry vodních nádrží, nedostatečnou kontrolu dodržování stanovených podmínek a jejich malou vymahatelnost. K využívání nádrží by měly být stanoveny přesnější podmínky než doposud, protože degradaci mnoha negativně hodnocených nádrží způsobil chov ryb. Závěry studií týkající se revitalizačního efektu, jeho stanovení i hodnocení se v mnohém shodují s výsledky kontrolní akce č. 04/01 i se zjištěními u některých příjemců podpor v této kontrolní akci.

S ohledem na ukončení Programu revitalizace jsou stejně zaměřené akce podporovány z prioritní osy 6 OPŽP, jak je dále rozvedeno v části tohoto kontrolního závěru týkající se prioritní osy 6 OPŽP. Kontrolou bylo zjištěno, že ani při posuzování projektů v rámci prioritní oblasti 6.4 OPŽP *Optimalizace vodního režimu krajiny* (zatím schválena podpora cca 3 636 mil. Kč) neměly hodnotící a rozhodovací orgány (AOPK, SFŽP, MŽP) k dispozici metodiky pro provedení průzkumu před schválením akce a pro stanovení ekologických přínosů v konkrétní a kontrolovatelné formě.

#### – **Systém řízení *Operačního programu Životní prostředí***

Při realizaci prioritní osy 6 OPŽP zapojilo MŽP do některých činností i AOPK, která se podílí na odborné stránce administrace projektů. Dohoda o výkonu některých činností souvisejících s implementací *Operačního programu Životní prostředí* (její účastníci jsou MŽP, SFŽP a AOPK) je koncipována tak, že AOPK má řadu povinností, ale SFŽP nese celkovou odpovědnost za činnosti prováděné AOPK v rámci procesu administrace prioritní osy 6.

Ve fázi projednávání jednotlivých žádostí prioritní osy 6 je zajištěna spoluúčast AOPK. Teprve ve znění výše uvedené dohody účinné od 16. října 2009 má SFŽP povinnost informovat AOPK o změnách projektu během realizace. Do té doby AOPK vydávala stanoviska k závěrečným vyhodnocením akcí, aniž by znala konečnou podobu projektů.

#### – **Činnost MŽP při poskytování dotací z Programu péče – podprogramu ZCHÚ**

Prostředky podprogramu ZCHÚ, který tvoří větší část Programu péče, jsou poskytovány na základě souhrnné žádosti; prostředky jsou určeny zejména na úhradu realizace plánů péče o ZCHÚ pouze pro AOPK a NP (od roku 2009 také pro Správu jeskyní ČR). Žadatelé podávají souhrnné žádosti na MŽP s náležitostmi stanovenými směrnicí MŽP pro Program péče. Kontrolou bylo ovšem zjištěno, že organizace předkládají své žádosti tak, aby odpovídaly rozpisu částek na jednotlivé organizace resortu provedenému MŽP.



Žádosti AOPK, na které bylo v kontrolovaném období čerpáno celkem 361 901 721 Kč, jsou zdůvodněny obecně – zajištění péče o ZCHÚ, ptačí oblasti, evropsky významné lokality a zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů ... Předmětem žádostí je „*plnění opatření vyplývajících z plánů péče o spravovaná území*“. Souhrnné žádosti AOPK se neopíraly o konkrétní opatření a jejich vyčíslení (kromě priorit MŽP, které pokrývají jen malou část podpory). Naopak žádosti NP konkrétní akce obsahují. MŽP vydalo rozhodnutí o přidělení podpory s uvedením stejné výše podpory jako v žádosti a předtím v rozpisu; název akce i předmět podpory jsou uvedeny ve stejné obecné rovině jako v žádosti.

Podle MŽP tato obecnost vyplývá mj. z toho, že akcí jsou řádově tisíce a jsou uvedeny v intranetové databázi AOPK. Tato intranetová databáze má charakter zásobníku akcí, k němuž má MŽP přístup. Priority MŽP jsou realizovány přednostně, ostatní akce podle plánů péče, přičemž ne všechny akce uvedené v intranetu AOPK jsou v daném roce realizovány. Platné podmínky pro předkládání žádostí však neumožňují, aby konkrétní údaje, které by měla žádost obsahovat, byly nahrazeny přístupem do vnitřního informačního systému – intranetu. Kromě toho bylo zjištěno, že AOPK nevedla intranet v příslušné části Programu péče v kontrolovaném období v takové kvalitě, aby mohl sloužit jako zdroj informací pro další zpracovatele.

#### – Činnost MŽP při financování podkladových a osvětových materiálů

Specifickou částí Programu péče je financování podkladových a osvětových materiálů pro krajinotvorné programy. Podle směrnice MŽP pro Program péče mají předkládat náměty včetně finanční kalkulace nákladů AOPK, NP nebo Správa jeskyní ČR jako objednatelé; MŽP potom o námětech rozhoduje a peněžní prostředky ve schválené výši předává rozpočtovým opatřením objednateli. NKÚ si vyžádal přehled akcí a skutečného čerpání peněžních prostředků Programu péče poskytnutých v letech 2006 až 2009 na zpracování podkladových a osvětových materiálů pro krajinotvorné programy. MŽP předložilo seznam akcí a čerpání finančních prostředků pouze za rok 2009 a částečně za rok 2010 s tím, že „*samostatný modul pro evidenci těchto materiálů byl zprovozněn až v roce 2009*“.

V roce 2009 MŽP podporovalo celkem 35 akcí tohoto charakteru ve výši uznaných nákladů 7 016 878 Kč. Kontrolováno bylo sedm náhodně vybraných akcí, což představovalo přes 30 % vyplacených prostředků. V pěti případech **MŽP schválilo náměty na zpracování podkladových a osvětových materiálů pro krajinotvorné programy bez potřebné finanční kalkulace, která by mj. umožnila kvalifikované rozhodování při výběru nejvhodnější a nejhospodárnější varianty.** MŽP si bylo vědomo opodstatněnosti průvodní finanční kalkulace jako podkladu pro hodnocení námětů, proto zahrnulo požadavek na zpracování kalkulace do směrnice pro Program péče.

## 4. Zjištění z kontroly AOPK

### – Účast AOPK na administraci programů

Kontrolou bylo zjištěno, že AOPK nepostupovala podle směrnice MŽP pro Program revitalizace, neboť nepředávala MŽP v letech 2007–2009 ve stanoveném termínu dokumentaci rozestavěných akcí Programu revitalizace a předání dokumentace 93 těchto akcí z celkového počtu 161 nedoložila vůbec.

AOPK nedodržela ani termín stanovený směrnicí MŽP pro Program revitalizace pro předání vyhodnocení Programu revitalizace a vyhodnocení za roky 2006–2008 předávala s několikaměsíčním zpožděním. Neprováděla důsledné kontroly průběhu financování a souladu s formuláři RA a nekontrolovala ani všechny akce Programu revitalizace, kterých se týkala povinnost provedení kontroly dle směrnice MŽP pro Program revitalizace.



AOPK u akce zaměřené na zvýšení ekologicko-stabilizační funkce odstaveného říčního ramene (příjemce Povodí Labe, státní podnik) doporučila k realizaci záměr, u kterého byl posouzen revitalizační efekt pouze v obecné rovině, takže neumožňoval následnou kontrolu jeho dosažení ani vyhodnocení. V době hodnocení akce nebyl k dispozici metodický postup pro posuzování revitalizačních efektů realizovaných akcí. (MŽP jej dosud nezpracovalo, jak je uvedeno v části 3 tohoto kontrolního závěru.) V žádosti o podporu ani v jejím posouzení nebyly obsaženy indikátory, kterými by bylo možné popsat a hodnotit jak současný stav, tak i předpokládané zlepšení ve smyslu biologického oživení. Nebylo tedy možné vyhodnotit revitalizační efekt konkrétně a úplně.

#### – Činnost AOPK jako příjemce dotace

AOPK v rámci Programu péče zadala veřejnou zakázku bez výběru dodavatele v zadávacím řízení podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a uzavřela smlouvu o dílo ze dne 8. srpna 2006 s věcným plněním ve výši 4 142 619 Kč. Podle § 12 zákona č. 137/2006 Sb. se jednalo o podlimitní veřejnou zakázku a jako zadavatel podle § 2 tohoto zákona měla AOPK povinnost zadat veřejnou zakázku. Zhotovitelem byla obec a předmětem smlouvy byly zemní práce související s odstraněním nepovolené skládky.

Kontrolou obrátů na účtu 031 – *Pozemky* bylo zjištěno, že AOPK v pěti případech nezaúčtovala nabytí pořízených pozemků ve stejném roce, kdy byl podán návrh na zápis do katastru nemovitostí. AOPK zaúčtovala pořízené pozemky až v následujícím roce. Tento nedostatek se týkal pozemků v celkové hodnotě 15 213 272 Kč.

## 5. Zjištění z kontroly příjemců

Kontrolováno bylo 14 příjemců z Programu revitalizace, Programu péče a OPŽP. Kontrola byla orientována na plnění podmínek z pohledu dodržování účelu, pro který kontrolovaná osoba dotaci získala.

Porušení podmínek u akce *Výstavba tůní, meandrů a mokřadů v k. ú. Dolní Cerekev* podporované z Programu péče (příjemce Revitalizace rybníků, o. p. s.) je takového charakteru, že cíl tohoto programu není plněn. Tůně nemají litorální (mělkovodní) pásmo odpovídající projektu, neboť okolí je oseto kulturní travní směsí a břehy jsou koseny až k vodní hladině sekačkou, plochy navazující na tůně jsou osázeny naprosto nevhodnými stromy a jedna ze dvou tůní je prokazatelně využívána jako rybník. Stejně nedostatky zjistila AOPK a stanovila příjemci lhůtu pro jejich odstranění, která v době ukončení kontroly neuplynula.

Významné porušení podmínek zjistil NKÚ u akce *Revitalizace Libkov – výstavba malé vodní nádrže s mokřadní plochou* podporované z Programu revitalizace (příjemce obec Libkov). Kontrolou bylo zjištěno, že aktuální stav neodpovídá schválenému projektu, mj. byl nově zbudován přítok nádrže, resp. vyústění odvodnění sportovního hřiště, což nebylo součástí schválené projektové dokumentace. Stav vodní hladiny byl vyšší oproti schválené dokumentaci v celé nádrži a především v části mokřadní, břehy byly pravidelně vysekávány až k hladině vody a bylo zjištěno rybochovné využití nádrže, resp. výše a složení rybí obsádky je v rozporu s podmínkami stanovenými pro přidělení dotace. **Důsledkem nedodržení podmínek je nedostatečný rozvoj a výskyt mokřadních rostlin a nedostatečná plocha litorálního pásma.** Obdobné závady zjistila AOPK při kontrole, kterou provedla již v červenci 2008. Na odstranění těchto nedostatků váže AOPK vyhotovení protokolu o závěrečné kontrole akce a definitivní přiznání dotace. **Na provedení opatření k nápravě nestanovila AOPK žádný termín.** Do doby kontroly NKÚ nedoložila provedení žádné následné kontroly odstranění nedostatků, přestože od zmíněné kontroly AOPK uplynuly více než 2 roky.

Neoprávněné použití peněžních prostředků dotace z OPŽP bylo zjištěno u akce *Obnova vodních nádrží v k. ú. Heřmanův Městec* (příjemce město Heřmanův Městec). Příjemce neoprávněně zařadil do způsobilých výdajů projektu výdaje v celkové výši 24 477 Kč za práce, které ve skutečnosti neprovedl, čímž se dopustil porušení rozpočtové kázně.



### III. Shrnutí

Součet peněžních prostředků poskytnutých ve všech kontrolovaných programech v daném období činil 3 748 584 tis. Kč. Kontrola byla zaměřena na tvorbu programů, jejich cíle, vyhodnocování a řízení. U příjemců dotací byl kontrolován objem přidělených prostředků v celkové výši 266 582 tis. Kč.

Koncepční dokumenty (zejména *Státní program ochrany přírody a krajiny*) definují nejvýznamnější problémy přírody a krajiny. Současný stav hodnotí kriticky – probíhá nevratný zábor půdy a omezování průchodnosti krajiny. Důsledkem dlouhodobě neudržitelného využívání krajiny je zánik biotopů řady rostlinných a živočišných druhů i převládající znehodnocený vzhled a ráz krajiny. Základní příčiny problémů souvisejí se změnami ve využití krajiny, které probíhají živelně a vesměs s negativními důsledky pro přírodu. Dotační programy nemohou sice uvedené nedostatky odstranit, ale je možné jejich prostřednictvím omezit nepříznivé důsledky a napravit alespoň část škod způsobených v minulosti.

Kontrolou byl např. zjištěn vysoký podíl peněžních prostředků na ochranu přírody a krajiny věnovaných obnově a výstavbě vodních nádrží. Jejich existence je sice významným, ale přece jen dílčím příspěvkem k obnově a zkvalitnění funkcí přírody a krajiny. Navíc jsou podporovány i na úkor dalších opatření, protože je po nich vysoká poptávka ze strany nestátních organizací. Státní organizace pak nestačí realizovat další akce, které jsou pro ostatní žadatele neatraktivní – např. podélnou revitalizaci toků. Trend zjištěný už při kontrolní akci č. 04/01 se nezměnil.

Pokud má být i u nádrží dominantní funkcí jejich revitalizační efekt, je třeba, aby byl konkretizován. Rovněž je nutné zpřesnit posuzování výchozího stavu i stanovení podmínek pro realizaci i využívání a toto důsledně kontrolovat a vymáhat. Kontrolou NKÚ byl zjištěn neujasněný přístup k revitalizačnímu efektu i nerespektování stanovených podmínek výstavby a využívání. Končící *Program revitalizace říčních systémů* nebyl systematicky vyhodnocován z věcného hlediska, resp. z hlediska jeho přínosů. Jediné věcné dílčí vyhodnocení provedené v kontrolovaném období ukazuje zásadní rozdíly mezi záměry a skutečností – např. ještě před ukončením programu byl desetinásobně překročen cílový parametr určující objem vody v nádržích. Naopak u podélné revitalizace toků bylo ve stejné době dosaženo 37 % cílové hodnoty, u plochy mokřadů pouze 4 % a délky rybích přechodů dokonce jen cca 1 %.

MŽP provedlo v roce 2008 optimalizaci dotačních programů na podporu ochrany přírody a krajiny v souvislosti s možností čerpání významných peněžních prostředků z evropských fondů. Operační programy v působnosti MŽP – resp. jejich části zaměřené na podporu ochrany přírody a krajiny – mají indikátory, jejichž plnění je pravidelně monitorováno; *Operační program Infrastruktura* již byl ukončen a vyhodnocen. Některé indikátory *Operačního programu Životní prostředí* mají nastaveny tak nízké cílové hodnoty, že jsou již dnes splněné, resp. mnohonásobně překročené, a nejsou tedy plně využitelné pro hodnocení úspěšnosti programů. Např. počet akcí zaměřených na vodní režim dosahuje téměř čtyřicetinásobku cílové hodnoty.

Za nezastupitelný dotační program podporovaný z prostředků státního rozpočtu je považován neinvestiční *Program péče o krajinu*, který byl zahájen již v roce 1996 a jehož některé části jsou otevřeny pro široký okruh příjemců. Těmto částem programu však chybí konkrétní cíle a indikátory, rovněž přínos nebyl nikdy vyhodnocován. V současné době metodiku monitorování a hodnocení přínosů *Programu péče o krajinu* MŽP společně s AOPK vyvíjí, zatím nelze program vyhodnocovat ve vztahu k dosažení požadovaných cílů.



## Příloha č. 1

### Seznam zkratk

AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
Evropský fond	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NP	národní park
OPI	<i>Operační program Infrastruktura</i>
OPŽP	<i>Operační program Životní prostředí</i>
Prioritní osa 6	prioritní osa 6 – <i>Zlepšování stavu přírody a krajiny Operačního programu Životní prostředí</i>
Program obnovy	<i>Program podpory obnovy přirozených funkcí krajiny</i>
Program péče	<i>Program péče o krajinu</i>
Program revitalizace	<i>Program revitalizace říčních systémů</i>
SFŽP	Státní fond životního prostředí České republiky
Státní program	<i>Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky</i>
Státní politika	<i>Státní politika životního prostředí České republiky 2004–2010</i>
Výkupy pozemků	dílčí program 3.1.6 – <i>Výkupy pozemků ve zvláště chráněných územích, jejich ochranných pásmech a významných krajinných prvcích</i>
ZCHÚ	<i>zvláště chráněné území</i>





10/13

## Majetek státu, se kterým jsou příslušné hospodařit vybrané organizační složky státu Ministerstva vnitra zabývající se archivnictvím

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/13. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Rudolf Kufa.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem státu, se kterým jsou příslušné hospodařit vybrané organizační složky státu Ministerstva vnitra zabývající se archivnictvím.

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

### Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra, Národní archiv, Státní oblastní archiv v Praze, Státní oblastní archiv v Třeboni, Státní oblastní archiv v Plzni, Státní oblastní archiv v Litoměřicích, Státní oblastní archiv v Zámrsku, Moravský zemský archiv v Brně, Zemský archiv v Opavě.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo Ministerstvo vnitra, byly vypořádány vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém VII. zasedání, konaném dne 28. března 2011,

**schválilo** usnesením č. 8/VII/2011

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

**Ministerstvo vnitra** (dále také „MV“) je podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ústředním orgánem státní správy mimo jiné pro archivnictví a spisovou službu. MV je správcem kapitoly státního rozpočtu 314 – *Ministerstvo vnitra* a správcem programu reprodukce majetku 214 030 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny státních archivů*. V jeho přímé řídicí působnosti jsou Národní archiv a státní oblastní archivy.

**Národní archiv a státní oblastní archivy** (dále také „SOA“) byly zřízeny zákonem č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů. Podle tohoto zákona jsou organizačními složkami státu, účetními jednotkami a správními úřady přímo řízenými MV. Jejich rozpočty jsou součástí kapitoly státního rozpočtu 314 – *Ministerstvo vnitra*. Vnitřními organizačními jednotkami SOA jsou státní okresní archivy. Správní obvody SOA jsou vymezeny územím krajů. Působnost v oblasti archivnictví a spisové služby je Národnímu archivu a SOA vymezena zákonem č. 499/2004 Sb.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Ministerstvo vnitra

Kontrolována byla činnost MV v oblasti působnosti věcně příslušného ústředního orgánu státní správy a správce kapitoly 314 – *Ministerstvo vnitra* při zajišťování kontroly v oblasti hospodaření s majetkem u Národního archivu a státních oblastních archivů a správce programu reprodukce majetku 214 030 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny státních archivů*.

MV jako správce programu 214 030 nepostupovalo v souladu s ustanovením § 12 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, když v roce 2008 odsouhlasilo investiční záměr akce 214032-8026 – *Výkup bývalého augustiánského kláštera v Třeboni* a na realizaci akce uvolnilo prostředky státního rozpočtu ve výši 47 372 tis. Kč, neboť nákup tohoto majetku od města Třeboň neslouží k výkonu činnosti SOA v Třeboni. Nakoupené nemovitosti neřeší cíle investičního záměru akce, tj. vytvoření úložné kapacity a získání dalších prostor pro výkon archivní činnosti. V nemovitostech, které jsou národní kulturní památkou nebo kulturní památkou, je umístěno 32 bytových jednotek, z nichž ke dni 30. listopadu 2010 bylo 25 bytů pronajímáno na dobu neurčitou.

### 2. Národní archiv a státní oblastní archivy

Kontrola byla zaměřena na dlouhodobý hmotný majetek (dále také „DHM“) vykazovaný v účetních závěrkách Národního archivu a SOA sestavených k 31. prosinci 2008 a 31. prosinci 2009, jehož podíl činil 95–99 % z celkových aktiv kontrolovaných archivů.

Stavy DHM v účetní závěrce k 31. prosinci 2008 a 31. prosinci 2009 u kontrolovaných archivů jsou uvedeny v tabulce č. 1. Příjmy a výdaje kontrolovaných archivů týkající se DHM za roky 2008 a 2009 jsou uvedeny v tabulce č. 2.

**Tabulka č. 1 – Stavy dlouhodobého hmotného majetku v účetní závěrce k 31. prosinci 2008 a 31. prosinci 2009** (v tis. Kč)

Název archivu	Stav k 31. 12. 2008	Stav k 31. 12. 2009
Národní archiv	1 954 604,87	1 957 447,69
Státní oblastní archiv v Praze	562 743,54	564 520,35
Státní oblastní archiv v Třeboni	355 292,30	441 208,60
Státní oblastní archiv v Plzni	248 150,90	249 021,63
Státní oblastní archiv v Litoměřicích	365 622,76	380 471,93
Státní oblastní archiv v Zámrsku	394 740,97	395 542,93
Moravský zemský archiv v Brně	1 431 424,14	1 369 814,83
Zemský archiv v Opavě	708 642,63	711 698,85
<b>CELKEM</b>	<b>6 021 222,11</b>	<b>6 069 726,81</b>

Zdroj: rozvahy (bilance) sestavené k 31. prosinci 2008 a 31. prosinci 2009.

**Tabulka č. 2 – Příjmy a výdaje týkající se dlouhodobého hmotného majetku****(v tis. Kč)**

Název archivu	Příjmy z pronájmu a prodeje DHM		Výdaje na DHM			
			2008		2009	
	2008	2009	Celkem	- z toho kapitálové	Celkem	- z toho kapitálové
Národní archiv	47,48	135,98	9 891,90	435,00	14 093,50	2 533,20
Státní oblastní archiv v Praze	140,10	55,75	9 302,70	4 587,00	8 603,20	2 668,00
Státní oblastní archiv v Třeboni	16,80	895,61	24 849,10	21 780,30	34 020,20	29 552,70
Státní oblastní archiv v Plzni	153,17	138,47	16 519,70	11 792,60	6 129,00	2 177,40
Státní oblastní archiv v Litoměřicích	234,95	244,00	11 344,40	3 338,30	18 961,60	15 626,80
Státní oblastní archiv v Zámrsku	226,11	411,17	8 851,60	2 014,80	8 231,40	1 549,00
Moravský zemský archiv v Brně	526,22	372,91	295 806,10	288 264,10	138 490,60	133 234,30
Zemský archiv v Opavě	308,09	286,35	23 975,90	8 840,20	16 005,80	5 801,00
<b>CELKEM</b>	<b>1 652,92</b>	<b>2 540,24</b>	<b>400 541,40</b>	<b>341 052,30</b>	<b>244 535,30</b>	<b>193 142,40</b>

**Zdroj:** výkazy pro hodnocení plnění rozpočtu organizačních složek státu, část I. *Rozpočtové příjmy* a část II. *Rozpočtové výdaje* – třída 5 a 6 za období roků 2008 a 2009.

Kontrolovaný objem činil 1 926 075 tis. Kč, z toho DHM v účetní hodnotě 1 769 195 tis. Kč a peněžní prostředky ve výši 156 880 tis. Kč.

## 2.1 Účetnictví

Kontrolou bylo zjištěno, že Národní archiv a dále uvedené SOA při vedení DHM v účetnictví nepostupovaly v některých případech podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a 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.

Účetnictví Národního archivu, SOA v Praze a SOA v Třeboni nebylo v kontrolovaném období správné a úplné ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 a 3 zákona č. 563/1991 Sb., neboť archivy nedodržely obsahové vymezení níže uvedených položek rozvahy dle ustanovení § 8 vyhlášky č. 505/2002 Sb. a nezaúčtovaly v příslušném účetním období veškerý DHM:

- Národní archiv nezaúčtoval přijetí daru v roce 2008 v hodnotě 207 tis. Kč a v roce 2009 v hodnotě 27 tis. Kč. V položkách rozvahy nesprávně vykazoval majetek v účetní hodnotě 7 317 tis. Kč, neboť:
  - v roce 2008 převedl do majetku v užívání *Projekt pracoviště dlouhodobého ukládání a zpřístupňování dokumentů v digitální podobě* tím, že náklady ve výši 4 998 tis. Kč vynaložené na projekt zaúčtoval na účet 012 – *Nehmotné výsledky výzkumu a vývoje*, ačkoli realizace projektu započala v průběhu roku 2009 a majetek nebyl k 31. prosinci 2009 ve stavu způsobilém k užívání;
  - v účetní závěrce k 31. prosinci 2008 a 31. prosinci 2009 vykazoval v položce *Stavby sadové úpravy* v účetní hodnotě celkem 2 319 tis. Kč.



- SOA v Praze nezaúčtoval v roce 2008 a 2009 movitý majetek v účetní hodnotě 966 tis. Kč a v položkách rozvahy nesprávně vykazoval majetek v účetní hodnotě 2 414 tis. Kč tím, že:
  - v účetní závěrce k 31. prosinci 2008 vykázal v položce *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* náklady na pořízení movitého majetku ve výši 1 910 tis. Kč, který nebyl ve stavu způsobilém k užívání;
  - v účetní závěrce k 31. prosinci 2008 a 31. prosinci 2009 vykazoval v položce *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* náklady na nerealizovaný projekt z roku 1995 ve výši 41 tis. Kč a v položce *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* vykazoval majetek v účetní hodnotě 463 tis. Kč, který měl být podle výše ocenění jedné položky vykazován v položce *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí*.
- SOA v Třeboni neocení reprodukční pořizovací cenou majetek (osobní automobil a automobilový přívěs) bezúplatně nabytý v roce 2002 a tento majetek do 31. prosince 2009 nezaúčtoval. V roce 2008 nezaúčtoval nemovitý majetek v účetní hodnotě 47 372 tis. Kč, ačkoliv k němu byl příslušný hospodařit. V účetní závěrce k 31. prosinci 2008 nedodržel obsahové vymezení položky *Poskytnuté zálohy na dlouhodobý hmotný majetek*, neboť tato položka obsahovala částku 20 008 tis. Kč, která nebyla zálohou, ale první splátkou kupní ceny nemovitostí bývalého kláštera v Třeboni.

Účetnictví SOA v Plzni, SOA v Litoměřicích a Zemského archivu v Opavě (dále jen „ZA v Opavě“) nebylo podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb. správné, neboť archivy nedodržely obsahové vymezení níže uvedených položek rozvahy dle ustanovení § 8 vyhlášky č. 505/2002 Sb.:

- SOA v Plzni nesprávně vykazoval v položkách rozvahy majetek v účetní hodnotě 1 536 tis. Kč tím, že:
  - v účetní závěrce k 31. prosinci 2008 v položce *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* vykázal majetek v účetní hodnotě 242 tis. Kč, který měl být podle výše ocenění jedné položky vykázán v položce *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* a v této položce vykázal majetek v účetní hodnotě 696 tis. Kč, který měl být podle výše ocenění jedné položky vykázán na podrozvahovém účtu;
  - v účetní závěrce k 31. prosinci 2009 v položce *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* vykázal majetek v celkové pořizovací ceně 598 tis. Kč, který měl být podle výše ocenění jedné položky vykázán na podrozvahovém účtu.
- SOA v Litoměřicích nesprávně vykazoval v položkách rozvahy majetek v účetní hodnotě 1 080 tis. Kč tím, že:
  - v účetní závěrce k 31. prosinci 2008 v položkách *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* a *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* nevykazoval majetek v účetní hodnotě 707 tis. Kč. V položce *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* vykázal originály obrazů v účetní hodnotě 15 tis. Kč, které měly být vykázány v položce *Umělecká díla a předměty*;
  - v účetní závěrce k 31. prosinci 2008 a 31. prosinci 2009 v položce *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* vykazoval majetek v účetní hodnotě 139 tis. Kč, který měl být podle výše ocenění jedné položky vykazován v položce *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* a v této položce vykazoval movitý majetek v účetní hodnotě 23 tis. Kč, který měl být podle výše ocenění jedné položky vykazován na podrozvahovém účtu;
  - v účetní závěrce k 31. prosinci 2009 v položce *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* vykázal majetek v účetní hodnotě 159 tis. Kč, který měl být podle výše ocenění jedné položky vykázán na podrozvahovém účtu, a dále originály obrazů v účetní hodnotě 37 tis. Kč, které měly být vykázány v položce *Umělecká díla a předměty*.

- ZA v Opavě nesprávně vykazoval v položkách rozvahy majetek v účetní hodnotě 737 tis. Kč tím, že:
  - v účetní závěrce k 31. prosinci 2008 a 31. prosinci 2009 v položce *Stavby* nevykazoval technické zhodnocení budov ve výši 537 tis. Kč, z toho 503 tis. Kč činilo technické zhodnocení realizované v rámci oprav a 34 tis. Kč připadlo na zhodnocení realizované v rámci akce programu 214 030;
  - v účetní závěrce k 31. prosinci 2009 v položce *Stavby* nevykázal technické zhodnocení budovy ve výši 185 tis. Kč realizované v rámci oprav a v položce *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* a na podrozvahovém účtu vykázal originály obrazů v účetní hodnotě 15 tis. Kč, které měly být vykázány v položce *Umělecká díla a předměty*.

## 2.2 Inventarizace majetku a evidence v katastru nemovitostí

Při inventarizaci majetku v kontrolovaném období nedodržely níže uvedené archivy ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. tím, že nezjistily skutečný stav DHM a neověřily, zda skutečný stav majetku odpovídá stavu účetnímu:

- K 31. prosinci 2008 neprovedly inventarizaci:
  - Národní archiv u movitého majetku v pořizovací ceně 207 tis. Kč,
  - SOA v Třeboni u nemovitého majetku v pořizovací ceně 47 372 tis. Kč,
  - SOA v Litoměřicích u movitého majetku v pořizovací ceně 707 tis. Kč,
  - Moravský zemský archiv v Brně (dále jen „MZA v Brně“) u movitého majetku v pořizovací ceně 34 tis. Kč.
- V kontrolovaném období neprovedl SOA v Třeboni inventarizaci neoceněného osobního automobilu a automobilového přírůbku.

Inventurní soupisy DHM vyhotovené v kontrolovaném období SOA v Praze a MZA v Brně při inventarizaci majetku neobsahovaly veškeré náležitosti stanovené v § 30 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb.

SOA v Třeboni nedodržel ustanovení § 24 odst. 4 vyhlášky č. 505/2002 Sb. tím, že v kontrolovaném období neuvedl v příloze účetní závěrky informaci o omezení vlastnického práva k nemovitostem z důvodu předkupního práva pro akciovou společnost.

Národní archiv a SOA v Praze nepostupovaly v souladu s ustanovením § 10 odst. 1 písm. d) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), neboť neohlásily příslušnému katastrálnímu úřadu změny údajů evidovaných v katastru nemovitostí.

SOA v Litoměřicích nepřevodl pozemky o výměře 6 765 m<sup>2</sup> evidované v katastru nemovitostí jako „*trvalý travní porost – zemědělský půdní fond*“ Pozemkovému fondu České republiky, který dle ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, spravuje půdu náležející do zemědělského půdního fondu.

## 2.3 Nabývání majetku

Kontrolováno bylo nabývání DHM v rámci programu reprodukce majetku 214 030 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny státních archivů*, úplatné nabývání DHM mimo program reprodukce majetku, nabývání změnou příslušnosti hospodaření a bezúplatným darováním. Současně byl kontrolován i stav nedokončeného DHM a poskytování záloh na pořízení DHM. Kontrolou bylo zjištěno:

- SOA v Třeboni nepostupoval v souladu s ustanovením § 12 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb., když v roce 2008 v rámci akce 214032-8026 – *Výkup bývalého augustiánského kláštera v Třeboni* nakoupil od města Třeboň za cenu 47 372 tis. Kč nemovitosti s 32 pronajímanými bytovými jednotkami. Tyto nemovitosti nesplňují předpoklady stanovené v § 8 odst. 1 téhož zákona,



neboť bez uvolnění bytů je nelze rekonstruovat tak, aby mohly být využity k plnění funkcí stanovených archivům zákonem č. 499/2004 Sb.

- SOA v Litoměřicích při zadávání veřejných zakázek v rámci akce *Adaptace objektu Kasárna pod Radobýlem na archiv* nedodržel ustanovení § 6 a § 60 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, neboť:
  - nedodržel zásadu rovného zacházení při zadávání veřejné zakázky na zajištění technického dozoru investora, když nabídková cena čtyř uchazečů byla posuzována včetně daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) a jednoho bez DPH. Nabídková cena bez DPH byla vyhodnocena jako extrémně nízká, přestože při uplatnění DPH činila 113 tis. Kč a nabídka uchazeče, se kterým byla uzavřena mandátní smlouva, činila 122 tis. Kč;
  - nevyločil z účasti v zadávacím řízení dva uchazeče o podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce, kteří neprokázali splnění profesní kvalifikace v požadovaném rozsahu. Nabídku jednoho z těchto uchazečů vyhodnotil jako nejvýhodnější a uzavřel s ním smlouvu o dílo za cenu 14 157 tis. Kč vč. DPH.
- MZA v Brně u pěti kontrolovaných akcí realizovaných v rámci programu 214 030 zahájil zadávací řízení před datem vystavení registračního listu, tedy v době, kdy neměl závazný příslib k financování akce.

## 2.4 Nakládání s majetkem

Kontrolovány byly úbytky DHM vyvolané změnou příslušnosti hospodaření nebo převodem vlastnictví a ostatní úbytky DHM. Prověřeno bylo pojištění majetku, pronájem a výpůjčky DHM. Kontrolou bylo zjištěno:

- Při uzavírání smluv o pronájmu nebo výpůjčce DHM níže uvedené archivy nepostupovaly podle ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že nesjednaly užívání majetku na dobu určitou v trvání nejdéle pěti, resp. osmi let, případně nesjednaly další zákonem stanovené podmínky:
  - Národní archiv uzavřel dvě smlouvy o pronájmu nebytového prostoru včetně movitých věcí na dobu neurčitou a pronajal služební byt na dobu trvání pracovního poměru;
  - SOA v Praze nesjednal ve dvou smlouvách o pronájmu nebytového prostoru možnost ukončení užívání, pokud pominou důvody přenechání do užívání, a v jedné smlouvě nesjednal možnost ukončení užívání, pokud uživatel neplní řádně a včas své povinnosti;
  - SOA v Plzni nesjednal ve smlouvě o výpůjčce nebytového prostoru možnost ukončení užívání, pokud pominou důvody přenechání do užívání;
  - SOA v Litoměřicích uzavřel čtyři smlouvy o pronájmu služebního bytu na dobu trvání pracovního poměru nebo na dobu neurčitou. Smlouvu o pronájmu nebytového prostoru uzavřel na dobu neurčitou a nesjednal v ní možnost ukončení užívání, pokud uživatel neplní řádně a včas své povinnosti nebo pominou-li důvody přenechání do užívání;
  - MZA v Brně uzavřel dvě smlouvy o pronájmu nebytového prostoru na dobu neurčitou a pronajal služební byt na dobu trvání pracovního poměru.
- MZA v Brně nejednal v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., když nevyužil všech právních prostředků při ochraně majetku, se kterým je příslušný hospodařit, neboť v rozporu s ustanovením § 3 zákona č. 116/1990 Sb., o nájmu a podnájmu nebytových prostor, přenechal úplatně od října 2006 do března 2008 k užívání fyzické osobě nebytový prostor bez písemné nájemní smlouvy.
- Při kontrole povinného zákonného pojištění služebních automobilů bylo zjištěno, že SOA v Praze nepostupoval v souladu s ustanovením § 1 odst. 2 vyhlášky č. 323/2002 Sb.,

o rozpočtové skladbě, když přijaté pojistné náhrady ve výši celkem 25 tis. Kč označil nesprávnou rozpočtovou položkou a následně provedenou chybnou opravou podhodnotil o 50 tis. Kč rozpočtovou položku 2322 – *Přijaté pojistné náhrady* ve finančním výkazu pro hodnocení plnění státního rozpočtu sestaveném k 31. prosinci 2008 a současně o stejnou částku nadhodnotil rozpočtovou položku 2324 – *Přijaté nekapitálové příspěvky a náhrady*.

## 2.5 Nájem a výpůjčky majetku

Kontrolovány byly nájemní smlouvy a smlouvy o výpůjčce využívaného cizího DHM. Kontrolou bylo zjištěno:

- SOA v Praze nejednal v souladu s ustanovením § 3 zákona č. 116/1990 Sb. a § 19 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že bez jakéhokoliv písemného smluvního vztahu užíval v roce 2008 nebytové prostory organizační složky státu a v souvislosti s jejich užíváním uhradil faktury za služby v celkové výši 75 160 Kč.
- SOA v Praze uzavřel dvě nájemní smlouvy na movitý majetek, ve kterých si odporují údaje o trvání smluvního vztahu (doba neurčitá a určitá). Smlouvy, případně jejich části, tak nejsou dostatečně určité, jak požaduje ustanovení § 37 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, pod sankcí neplatnosti.
- V rozporu s ustanovením § 13 odst. 1 písm. d) zákona č. 563/1991 Sb. neúčtovaly níže uvedené archivy v kontrolovaném období o najatém nebo vypůjčeném majetku v knihách podrozvahových účtů:

Národní archiv o movitém majetku v hodnotě 123 tis. Kč, SOA v Praze o nebytových prostorách v celkové výměře 623 m<sup>2</sup> a 26 položkách movitého majetku, SOA v Litoměřicích o nebytových prostorách v celkové výměře 1 058 m<sup>2</sup>.

## 2.6 Opravy a udržování majetku

Kontrolou akcí oprav byl prověřen způsob výběru dodavatele, smluvní zabezpečení, plnění zakázky a správnost účtování. Kontrolou bylo zjištěno:

- Při výběru dodavatele oprav nemovitostí nedodržely zásadu transparentnosti a rovného zacházení podle ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb.:
  - SOA v Praze tím, že zakázku v ceně 785 tis. Kč vč. DPH zadal uchazeči, který by se při stanoveném způsobu hodnocení nabídek umístil jako druhý v pořadí, a pouze s tímto uchazečem telefonicky dohodl změnu záručních podmínek;
  - MZA v Brně tím, že zakázku v ceně 100 tis. Kč vč. DPH zadal uchazeči, který měl být z hodnocení nabídek vyloučen z důvodu nedodržení stanovené doby k předložení nabídky a způsobu jejího předložení.
- ZA v Opavě provedl v rámci dvou akcí oprav i technické zhodnocení budov (viz bod 2.1 *Účetnictví*). Náklady tohoto technického zhodnocení staveb ve výši 688 tis. Kč byly hrazeny z provozních výdajů, rozpočtové položky 5171 – *Opravy a udržování*.

## 2.7 Vnitřní kontrolní systém

Kontrolováno bylo provádění řídicí kontroly a činnost interního auditu v oblasti DHM a stanovení pravidel a postupů pro zajištění vnitřního kontrolního systému podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů. Kontrolou bylo zjištěno:

- MZA v Brně neměl zpracován roční plán interního auditu pro rok 2008 podle ustanovení § 30 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb.
- SOA v Třeboni, SOA v Litoměřicích, ZA v Opavě a MZA v Brně neprovedly v kontrolovaném období interní audit zaměřený na hospodaření a nakládání s DHM.



### III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akce byla zaměřena především na hospodaření s DHM, se kterým jsou příslušné hospodařit Národní archiv a státní oblastní archivy. Kontrolována byla rovněž činnost MV jako správce kapitoly státního rozpočtu a věcně příslušného ústředního orgánu státní správy a správce programu reprodukce majetku 214 030 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny státních archivů*.

Ministerstvo vnitra odsouhlasilo v roce 2008 investiční záměr akce *Výkup bývalého augustiánského kláštera v Třeboni* a na tuto akci uvolnilo prostředky státního rozpočtu ve výši 47 372 tis. Kč. V nemovitostech jsou umístěny pronajímané bytové jednotky. Výkup nemovitostí bývalého kláštera neřeší cíle investičního záměru akce a nemovitosti neslouží k výkonu činnosti SOA v Třeboni. Bez uvolnění bytů a následné rozsáhlé rekonstrukce nelze majetek využít k plnění funkcí stanovených archivům zákonem č. 499/2004 Sb.

Účetnictví Národního archivu a státních oblastních archivů nebylo v kontrolovaném období správné, v některých případech ani úplné.

Nedostatky byly zjištěny v inventarizaci majetku a v údajích o nemovitostech evidovaných v katastru nemovitostí.

U veřejných zakázek v ceně celkem 15 164 tis. Kč nedodržely archivy postupy stanovené zákonem č. 137/2006 Sb. a u pěti akcí realizovaných v rámci programu 214 030 byl výběr dodavatele zahájen před vydáním registračního listu se závazným příslibem k financování akce.

Při uzavírání některých nájemních smluv kontrolované archivy nepostupovaly v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb., neboť nesjednaly užívání pronajímaného majetku na dobu stanovenou zákonem, nebo nesjednaly další zákonné podmínky, nebo byl majetek přenechán k užívání bez písemné nájemní smlouvy.

Najatý cizí majetek byl v jednom případě využíván bez písemné smlouvy a dvě nájemní smlouvy, resp. jejich části, nebyly dostatečně určité tak, jak to požaduje občanský zákoník. Tři kontrolované archivy neúčtovaly o najatém a vypůjčeném majetku v knihách podrozvahových účtů.



10/14

## Peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/14. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady.

Kontrolovány byly roky 2007 až 2010, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly. Kontrola byla prováděna od června 2010 do ledna 2011.

### Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí,  
Státní fond životního prostředí České republiky  
a vybraní příjemci peněžních prostředků:

BONUS obchodní agentura, spol. s r.o., České Budějovice; ECO – RETEL s.r.o., Mladá Boleslav; ENVISTONE, spol. s r. o., Předměřice nad Labem; KOVOŠROT GROUP CZ a.s., Děčín; ODAS ODPADY s.r.o., Žďár nad Sázavou; SVITAP J. H. J. spol. s r. o., Svitavy; město Přibyslav; město Tábor; obec Přešlavice; Jiří Holešák – HBH Sběr surovin, Havlíčkův Brod, Havířská 1124; Stanislav Čmakal, Chromeč 120.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo Ministerstvo životního prostředí, Státní fond životního prostředí České republiky, ECO – RETEL s.r.o., ENVISTONE, spol. s r. o., a Stanislav Čmakal, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání proti rozhodnutím o námitkách nebyla podána.

**Kolegium NKÚ** na svém IX. zasedání dne 2. května 2011

**schválilo** usnesením č. 10/IX/2011

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

**Ministerstvo životního prostředí** (dále také „MŽP“) je ústředním orgánem státní správy mimo jiné pro odpadové hospodářství. Ve smyslu zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, vykonává v oblasti odpadového hospodářství vrchní státní dozor s výjimkou ochrany veřejného zdraví při nakládání s odpady a zpracovává *Plán odpadového hospodářství České republiky* (dále také „POH ČR“) a jeho změny. Na základě usnesení vlády<sup>1</sup> bylo MŽP pověřeno výkonem funkce řídicího orgánu pro operační program *Životní prostředí*

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



(dále také „OPŽP“) pro programové období 2007–2013, v důsledku čehož odpovídá za účinnost, správnost řízení a provádění OPŽP.

**Státní fond životního prostředí České republiky** (dále také „SFŽP“) byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, jeho správcem je MŽP. Rozsah činnosti SFŽP je stanoven jeho statutem. V oblasti odpadového hospodářství SFŽP financuje národní programy vyhlášené MŽP a zajišťuje národní spolufinancování programů podporovaných z evropských fondů. V rámci OPŽP vykonává úlohu zprostředkujícího subjektu, jehož povinnosti jsou stanoveny v delegační dohodě<sup>2</sup> uzavřené mezi MŽP a SFŽP.

Kontrolní akce byla zaměřena zejména na činnost MŽP jako řídicího orgánu OPŽP a na činnost SFŽP jako zprostředkujícího subjektu OPŽP při poskytování a čerpání peněžních prostředků ze čtvrté prioritní osy, a to z oblasti podpory 4.1 – *Zkvalitnění nakládání s odpady*. Kontrole byla podrobena i činnost MŽP při zpracování a hodnocení POH ČR včetně hodnocení přínosů podpory vynaložené v letech 2003–2007 ze státních prostředků a z evropských fondů na zlepšení stavu odpadového hospodářství.

**Tabulka č. 1 – Peněžní prostředky ČR a fondů Evropské unie vynaložené v letech 2003–2007 na zkvalitnění nakládání s odpady**

Program/podpora	Zdroj	Proplacené výdaje (v mil. Kč)	Počet podpořených projektů
Národní program 4	SFŽP	1 604,2	185
Operační program Infrastruktura	ERDF	482,9	38
	SFŽP	80,8	
Fond soudržnosti	FS	1 183,6*	1
	SFŽP	63,4*	
<b>Celkem</b>		<b>3 414,9</b>	<b>224</b>

Zdroj: informace SFŽP a MŽP.

\* Při kurzu 25 CZK/EUR.

**Tabulka č. 2 – Peněžní prostředky OPŽP, oblasti podpory 4.1 – Zkvalitnění nakládání s odpady alokované a vynaložené na projekty od 1. ledna 2008 do 23. listopadu 2010**

Počet projektů s vydaným rozhodnutím o poskytnutí dotace	Celkové způsobilé výdaje projektů s vydaným rozhodnutím o poskytnutí dotace (v mil. Kč)	Výdaje proplacené z <i>Fondu soudržnosti</i> a z prostředků SFŽP (v mil. Kč)	Celkové alokované peněžní prostředky na roky 2007–2013 (v mil. Kč)
380	3 898,2	2 139,7 (FS)	15 038,5
		221,7 (SFŽP)	

Zdroj: informace SFŽP a MŽP.

**Pozn.:** Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Z důvodu posouzení vývoje v oblasti nakládání s odpady bylo do kontroly zahrnuto i období před rokem 2007.

<sup>2</sup> Dohoda o delegování některých činností a pravomocí Ministerstva životního prostředí jako řídicího orgánu Operačního programu Životní prostředí na Státní fond životního prostředí České republiky ze dne 4. prosince 2007.



## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole u MŽP a SFŽP

### 1. Cíle POH ČR a jejich hodnocení

MŽP zpracovalo v roce 2003 POH ČR, který stanovuje na období deseti let cíle, zásady a opatření v oblasti nakládání s odpady. Závazná část POH ČR (vyhlášená nařízením vlády č. 197/2003 Sb.<sup>3</sup>) a její změny jsou závazným podkladem pro zpracování plánů odpadového hospodářství krajů a pro rozhodovací a jiné činnosti příslušných správních úřadů, krajů a obcí v oblasti odpadového hospodářství.

MŽP stanovilo v roce 2003 cíle POH ČR podle platné evropské a národní legislativy a v některých případech budoucí vývoj evropské legislativy předjímalo. **Ačkoliv od roku 2003 došlo k významným změnám v evropské a národní legislativě v oblasti odpadového hospodářství, MŽP neaktualizovalo POH ČR a neupravilo jeho cíle tak, aby byly v souladu s touto legislativou.**

Při vyhodnocování plnění POH ČR, které provádí MŽP v souladu se zákonem č. 185/2001 Sb. každoročně do 31. prosince následujícího roku, je tento nedostatek zmiňován v **hodnoticích zprávách. V nich MŽP opakovaně u některých neplněných cílů konstatovalo, že jsou nadhodnoceny, stanoveny nereálně nebo je nelze hodnotit z důvodu nevhodného nastavení parametrů.** MŽP např. potvrdilo, že nadhodnotilo cíl dosáhnout do roku 2006 sběru použitých přenosných baterií v množství 100 g za rok na jednoho obyvatele. Podle posledního vyhodnocení POH ČR zpracovaného MŽP za rok 2008 byl tento cíl plněn hodnotou 31,9 g za rok na jednoho obyvatele. Nadhodnocen byl i cíl zvýšit materiálové využití komunálních odpadů na 50 % do roku 2010 ve srovnání s rokem 2000. V roce 2008 činil podíl využitých komunálních odpadů 27 %. Směrnice<sup>4</sup> Evropské unie (dále také „EU“) stanovila tento cíl až v roce 2008, a to ve výši 50 % do roku 2020 – zmíněný cíl se navíc týká jen vybraných složek komunálního odpadu.

Při zpracování hodnoticích zpráv vychází MŽP ze statistických dat a z dat, která získává z informačního systému odpadového hospodářství. Do tohoto systému data ukládají obce s rozšířenou působností na základě evidenčních a ohlašovacích povinností původců odpadů a osob oprávněných nakládat s odpady určených zákonem č. 185/2001 Sb., kteří zasílají data do 15. února roku následujícího po roce ohlašovaném. Obce data ověřují a do 30. dubna předávají České informační agentuře životního prostředí, která vypracovává statistické výstupy a podklady pro vyhodnocení POH ČR. Tento postup je časově náročný a v důsledku toho MŽP předkládá vládě ČR hodnotící zprávy v době, kdy data použitá pro tato hodnocení nejsou již aktuální. MŽP tak například v lednu 2010 předložilo vládě ČR hodnotící zprávu, ve které uvedlo míru naplnění cílů POH ČR na základě dat platných v roce 2008.

MŽP určilo k zajištění plnění cílů POH ČR celkem 94 úkolů, přitom u 33 z nich nestanovilo termín jejich splnění. Podle posledního hodnocení POH ČR, které MŽP zpracovalo za rok 2008, nebylo 18 úkolů dostatečně plněno.

Jedním z nejproblematičtějších cílů POH ČR je snížení maximálního podílu množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů (dále také „BRKO“) ukládaných na skládky tak, aby podíl této složky činil co do hmotnosti v roce 2010 nejvíce 75 %, v roce 2013 nejvíce 50 % a výhledově v roce 2020 nejvíce 35 % z celkového množství BRKO vzniklých v roce 1995. Tyto cíle MŽP převzalo do POH ČR ze směrnice Rady 1999/31/ES<sup>5</sup>, která stanovila pro členské státy EU požadavky na snižování množství BRKO ukládaných na skládky.

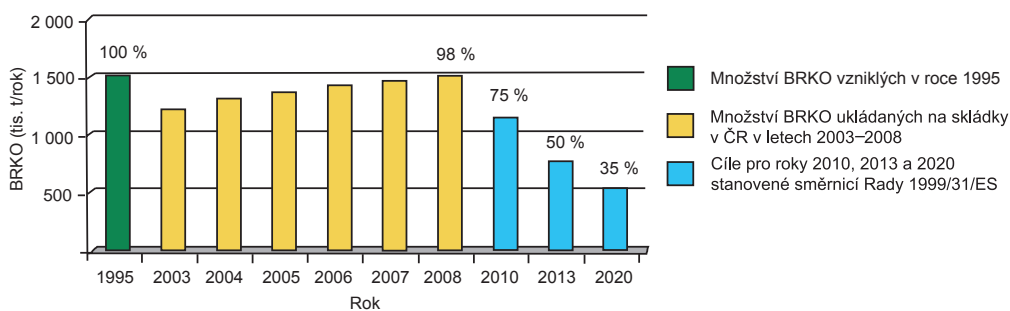
3 Nařízení vlády č. 197/2003 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky.

4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic.

5 Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů.

Množství BRKO ukládaných na skládky od roku 2003 postupně narůstá, viz graf č. 1. V roce 2008 činil podíl BRKO uložených na skládky dokonce 98 % z množství roku 1995. Jedním z klíčových opatření, která mají přispět k plnění cílů stanovených směrnicí Rady 1999/31/ES, tj. ke snížení podílu BRKO ukládaných na skládky, je novela<sup>6</sup> nařízení vlády č. 197/2003 Sb. účinná od 31. prosince 2009. Novelou došlo k vypuštění ustanovení, které od roku 2003 zakazovalo podporovat výstavbu nových spaloven komunálního odpadu ze státních prostředků. Tím bylo – počínaje lednem 2010 – umožněno čerpání finančních prostředků z OPŽP na podporu energetického využití odpadů. Zvýšením počtu zařízení k energetickému využívání odpadů se sníží množství odpadů, které jsou odstraňovány skládkováním, a tím se sníží i množství BRKO ukládaných na skládky. **Případným neplněním směrnice Rady 1999/31/ES se Česká republika vystavuje riziku sankcí ze strany Evropské komise.**

**Graf č. 1 – Skládkování biologicky rozložitelných komunálních odpadů v ČR a cíle pro jejich odklon od skládek do roku 2020 stanovené směrnicí Rady 1999/31/ES**



**Zdroj:** informace MŽP.

**Pozn.:** Informace o množství BRKO uložených na skládky v roce 2009 nemělo MŽP do doby ukončení kontroly NKÚ k dispozici.

## 2. Podpora vynaložená v letech 2003–2007 ze státních prostředků a z fondů Evropské unie na zlepšení stavu odpadového hospodářství

**Národní program 4 – Nakládání s odpady**, který vyhlásilo MŽP, byl financován z prostředků SFŽP. Program byl dále členěn na dílčí programy: *Program podpory sanací a rekultivací starých skládek*, *Program na podporu využití a zneškodňování odpadu* a *Program na podporu zpracování Plánů odpadového hospodářství krajů*. V období 2003 až 2007 příjemci podpory z těchto programů dokončili 185 projektů, na které SFŽP poskytl 1 604,2 mil. Kč.

**Operační program *Infrastruktura*, podopatření 3.4A – Vybudování integrovaného systému sběru a recyklace odpadů**, byl financován z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* (dále jen „ERDF“) v letech 2004–2006. V rámci tohoto podopatření bylo vybudováno 38 zařízení pro sběr a recyklaci odpadu, na která bylo vynaloženo z prostředků ERDF a SFŽP celkem 563,7 mil. Kč. Ze závěrečné zprávy operačního programu *Infrastruktura* (kterou vypracovalo MŽP) vyplývá, že ve vybudovaných zařízeních pro nakládání s odpady by bylo možno k 30. červnu 2009 upravovat 10 954 tun odpadu za rok, materiálově využívat (recyklovat) 9 480 tun odpadu za rok a vytřídit až 49 563 tun odpadu za rok. Jedná se však o kapacity zařízení, a tudíž o množství odpadu, který jsou tato zařízení schopna zpracovat. Z prostředků *Fondu soudržnosti* podpořilo MŽP (včetně spolufinancování z prostředků SFŽP) jeden projekt ve výši 1 247 mil. Kč, který byl zahájen a financován v rámci předvstupní pomoci ISPA<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Nařízení vlády č. 473/2009 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 197/2003 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky.

<sup>7</sup> Nástroj předvstupních strukturálních politik.

MŽP a SFŽP v letech 2003–2007 vynaložily ze státních prostředků a z fondů Evropské unie celkem 3,4 mld. Kč. Do doby ukončení kontroly NKÚ však nevyhodnotily přínosy této podpory ke zlepšení stavu odpadového hospodářství ani vliv této podpory na plnění cílů POH ČR.

### 3. Podpora zlepšení stavu odpadového hospodářství z operačního programu *Životní prostředí* v programovém období 2007–2013

Podpora zlepšení odpadového hospodářství je realizována v rámci OPŽP ze čtvrté prioritní osy, konkrétně z oblasti podpory 4.1 – *Zkvalitnění nakládání s odpady*, na kterou je alokováno 15 038,5 mil. Kč z prostředků *Fondu soudržnosti* a národních veřejných zdrojů. Do 23. listopadu 2010 MŽP rozhodlo podpořit 380 projektů, na které byla vyplacena částka 2 139,7 mil. Kč z prostředků *Fondu soudržnosti* a 221,7 mil. Kč z prostředků SFŽP. Přestože programový dokument OPŽP uvažoval s 11 velkými indikativními projekty nad 25 mil. EUR, do doby ukončení kontroly nebyl žádný takový projekt předložen. Výzvu na podporu velkých projektů vyhlásily MŽP a SFŽP od ledna 2010 na základě novely nařízení vlády č. 197/2003 Sb., která umožnila podporu výstavby zařízení pro energetické využívání komunálního odpadu.

#### 3.1 Poskytování podpory

MŽP jako řídicí orgán OPŽP převedlo na SFŽP výkon téměř všech činností zajišťujících realizaci programu. SFŽP mimo jiné zajišťoval hodnocení žádostí o podporu z hlediska technického, ekologického a ekonomického na základě zveřejněných hodnotících kritérií. SFŽP při hodnocení postupoval podle *Implementačního dokumentu OPŽP*<sup>8</sup> a dalších pravidel administrace programu schválených MŽP. V prosinci 2009 MŽP *Implementační dokument OPŽP* změnilo a stanovilo, že žádosti o podporu budou posuzovány na základě zveřejněných hodnotících kritérií jen z hlediska technického a ekologického. Nově bylo také doplněno, že bude prověřena ekonomická a úvěrová způsobilost žadatele, tedy jeho schopnost realizovat projekt. V případě negativního výsledku nebude vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace. V souladu s tím **SFŽP od prosince 2009 posuzoval ekonomickou a úvěrovou způsobilost žadatelů, avšak činil tak jen na základě interních (neveřejných), a tedy nedostatečně transparentních postupů.**

Kontrolou NKÚ byly zjištěny čtyři případy, kdy SFŽP vyhodnotil ekonomickou a úvěrovou způsobilost žadatelů jako rizikovou, takže podle nové verze *Implementačního dokumentu OPŽP* nemělo být v těchto případech vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace. MŽP přesto tyto projekty schválilo k financování a rozhodnutí o poskytnutí dotace vydalo.

*Implementační dokument OPŽP* rovněž stanovil základní principy pro zadávání veřejných zakázek u projektů spolufinancovaných z OPŽP. Podrobné postupy pro příjemce podpory (mimo jiné i pro zadávání zakázek) byly popsány ve směrnících MŽP<sup>9</sup> a závazných pokynech<sup>10</sup> schválených MŽP. Od začátku realizace programu platilo postupně 17 verzí závazných pokynů a 4 verze směrnice MŽP. Několik verzí pokynů postupně platilo dokonce i v průběhu jedné výzvy. **Pravidla pro příjemce podpory tím byla nepřehledná a v případě zadávání zakázek mimo režim zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nejasná. Např.:**

- nebyl stanoven postup příjemce v případě, že ke změně předpisu pro zadávací řízení došlo v období přípravy jeho zahájení;
- nebylo stanoveno, jak mají příjemci podpory postupovat při zadávání zakázek v případech, kdy platila směrnice MŽP, jejíž ustanovení byla v rozporu se závaznými pokyny.

8 Implementační dokument OPŽP je dokument, který svým obsahem navazuje na programový dokument OPŽP a obsahuje podrobné informace o implementaci (realizaci) programu, o operační úrovni prioritních os a dále informace o oblastech podpory.

9 Směrnice MŽP pro předkládání žádostí a o poskytování finančních prostředků pro projekty z Operačního programu Životní prostředí včetně spolufinancování ze Státního fondu životního prostředí České republiky a státního rozpočtu České republiky – kapitoly 315 (životní prostředí).

10 Závazné pokyny pro žadatele a příjemce podpory v OPŽP.



SFŽP prováděl kontrolu postupu příjemců podpory při zadávání veřejných zakázek. Kontrolou NKÚ byly zjištěny nedostatky v zadání zakázky ve dvou případech ze sedmi. Tyto nedostatky SFŽP při svých kontrolách nezjistil. V obou případech byly v zadávací dokumentaci stanoveny pro poptávaná zařízení zcela konkrétní technické parametry, což vedlo k omezení okruhu potenciálních účastníků soutěže. V případě příjemce podpory Stanislava Čmakala (viz také část III.) dále SFŽP nezjistil skutečnost, že v oznámení o zakázce odeslané zadavatelem do ISVZ – US<sup>11</sup> je mylně uvedeno, že subjektem odpovědným za odvolací řízení bude Úřad pro ochranu hospodářské soutěže – tento úřad však nemohl být odpovědným subjektem, protože se nejednalo o veřejného zadavatele. Nepravdivou informací byl uveden v omyl vyloučený uchazeč, který podal podnět k přezkumu postupu zadavatele Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Ten však musel správné řízení zastavit, neboť nebyl příslušný se podnětem zabývat.

### 3.2 Hodnocení přínosů podpory

MŽP použilo pro hodnocení dopadů podpory z oblasti 4.1 monitorovací indikátory (podíl recyklovaných odpadů na celkovém odpadu, objem komunálního odpadu a podíl využitého komunálního odpadu z celkové roční produkce komunálního odpadu), které jsou statistickými ukazateli za celou Českou republiku a nemají přímou vazbu na podporu z OPŽP. MŽP nebylo schopno zhodnotit dopad podpořených projektů z oblasti podpory 4.1 na oblast nakládání s odpady v ČR a nemá zpracován ani žádný systematický monitoring ve vztahu k plnění cílů POH ČR. Pro vyčíslení očekávaného cílového stavu podílu recyklovaných odpadů na celkovém množství odpadu navíc použilo hodnotu (75 %), která již v roce 2007, tj. v době zahájení OPŽP, byla splněna (81 %).

Pro hodnocení přínosů podpory jednotlivých projektů stanovilo MŽP zejména ukazatele v podobě kapacit vybudovaných zařízení a počtu pořízených zařízení. **MŽP ani SFŽP však skutečné využití kapacit vybudovaných zařízení nesledovaly, a proto nelze dostatečně vyhodnotit hospodárnost vynaložených prostředků.**

Podle zákona č. 185/2001 Sb. jsou všichni původci odpadů a osoby, které nakládají s odpady, tedy i příjemci podpory, povinni vést evidenci o odpadech a o způsobu nakládání s nimi. MŽP ani SFŽP však v podmínkách použití dotace takovou povinnost příjemcům neuložily. Pravidla OPŽP umožňovala příjemcům podpory pronajímat předmět podpory třetím osobám. Příjemci tudíž neměli povinnost vést evidenci o odpadech a v důsledku toho nejsou ani povinni mít k dispozici aktuální informace o množství a způsobu zpracování odpadů, tedy informace o využití vybudovaných kapacit pro účely monitorování ze strany MŽP a SFŽP.

### 3.3 Kontrola realizace programu

MŽP zjistilo při kontrolách plnění úkolů přenesených na SFŽP provedených v letech 2008 až 2010, že SFŽP nedodržoval některá ustanovení delegační dohody, zejména v některých případech nepostupoval podle manuálu pracovních postupů OPŽP<sup>12</sup>, což prokázala i kontrola NKÚ. SFŽP opatření k nápravě zjištěných nedostatků, která mu MŽP uložilo, v některých případech opakovaně neplnil. MŽP žádné sankce vůči SFŽP neuplatnilo.

MŽP na základě delegační dohody přeneslo na SFŽP povinnost sledovat stálost operace, tj. následně kontrolovat, zda příjemce podpory po dobu 5 let od ukončení projektu plní stanovené podmínky. SFŽP měl tyto následné kontroly provádět po ukončení závěrečného vyhodnocení akce. K 23. listopadu 2010 SFŽP nevystavil žádný protokol o závěrečném vyhodnocení akce, neukončil tak u žádného projektu závěrečné vyhodnocení a v důsledku toho neprovedl

<sup>11</sup> Informační systém o veřejných zakázkách – uveřejňovací subsystém.

<sup>12</sup> Jako manuál pracovních postupů OPŽP je označován interní předpis společný pro řídicí orgán a zprostředkující subjekt; jsou v něm popsány veškeré činnosti vykonávané při implementaci programu.



ani žádnou následnou kontrolu. Přitom do konce července 2009 byla ukončena realizace 107 projektů, u nichž příjemci podpory následně předložili všechny doklady požadované pro závěrečné vyhodnocení. Z toho u 14 projektů s celkovou podporou ve výši 97 825 256 Kč měl SFŽP veškeré podklady pro vypracování závěrečného vyhodnocení akce k dispozici již od konce května 2009. U dvou nejdříve ukončených projektů, které jsou v provozu od 10. května 2008, končí období sledování stálosti operace již 9. května 2013.

**Nastavený systém závěrečného vyhodnocování akcí a následných kontrol ve svých důsledcích vedl k tomu, že MŽP ani SFŽP zatím nemají od ukončení realizace žádné informace o provozu a využití vybudovaných zařízení; ve dvou konkrétních případech trvá tento stav již 2,5 roku.**

### III. Skutečnosti zjištěné u příjemců podpory

Kontrola bylo podrobeno 11 projektů podpořených v rámci OPŽP z oblasti podpory 4.1 s celkovými náklady 212 mil. Kč. Nedostatky byly zjištěny zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek a plnění podmínek poskytnutí dotace:

- Stanislav Čmakal v zadávací dokumentaci stanovil konkrétní technické parametry, což vedlo k omezení okruhu potenciálních účastníků soutěže. Dále nepřijal a věcně nevypořádal řádně podané námitky vyloučeného uchazeče. **V důsledku uvedených skutečností příjemce porušil rozpočtovou kázeň při čerpání dotace z prostředků Evropské unie ve výši 33 892 422,30 Kč a z prostředků SFŽP ve výši 5 981 015,70 Kč.**

Některé doklady a písemnosti potřebné k řádnému provedení kontroly příjemce nearchivoval.

V rozporu s rozhodnutím o poskytnutí dotace byla pořízená mobilní recyklační linka používána převážně na třídění a drcení lomového kamene a manipulační technika byla využívána k stavebním pracím. Tyto činnosti nesouvisejí s účelem, na který byla příjemci poskytnuta dotace.

- Společnost ECO – RETEL s.r.o. zadala zakázku, ve které spojila dodávku strojů a stavebních prací do jedné zakázky, čímž znemožnila dodavatelům strojních zařízení podat samostatnou nabídku.
- Obec Přešlavice nedodržela povinnost stanovenou v rozhodnutí o poskytnutí dotace tím, že nearchivovala některé doklady a písemnosti potřebné k řádnému provedení kontroly.
- Jiří Holešák – HBH Sběr surovin porušil zákon o účetnictví, když chybně zaúčtoval část způsobilých výdajů za provedené technické zhodnocení majetku ve výši 4 033 433,12 Kč do nákladů na provoz. Po dokončení akce nezaúčtoval majetek v uvedené hodnotě na příslušné majetkové účty. V rozporu s rozhodnutím o poskytnutí dotace vyhotovil závěrečnou monitorovací zprávu až v průběhu kontroly NKÚ, tj. cca 20 měsíců po stanoveném termínu.



## IV. Shrnutí a vyhodnocení

**V letech 2003–2007 MŽP a SFŽP vynaložily ze státních prostředků a fondů Evropské unie celkem 3 414,9 mil. Kč. Přínosy této podpory ke zlepšení stavu odpadového hospodářství a vliv této podpory na plnění cílů *Plánu odpadového hospodářství České republiky* však MŽP ani SFŽP nevyhodnotily.**

V rámci operačního programu *Životní prostředí* je na zkvalitnění nakládání s odpady alokováno na roky 2007–2013 celkem 15 038,5 mil. Kč. **Do listopadu 2010 byla vynaložena z prostředků Fondu soudržnosti a SFŽP celková částka 2 361,4 mil. Kč. Kontrole NKÚ bylo podrobeno 11 projektů** podpořených v rámci operačního programu *Životní prostředí* – konkrétně z oblasti podpory 4.1 – **s celkovými náklady 212 mil. Kč.**

MŽP nevytvořilo dostatečný systém indikátorů pro hodnocení přínosů podpory z operačního programu *Životní prostředí*. MŽP ani SFŽP nesledovaly skutečné využití zařízení pořízených z tohoto programu za účelem zkvalitnění nakládání s odpady. V oblasti administrace bylo zjištěno, že pravidla pro příjemce podpory se v průběhu realizace programu často měnila, byla nejasná a nepřehledná. Pravidla pro posuzování žádostí o podporu z ekonomického hlediska nebyla od prosince 2009 zveřejněna, a posuzování žádostí proto nebylo dostatečně transparentní.

Nastavený systém závěrečného vyhodnocování a následných kontrol u akcí financovaných z operačního programu *Životní prostředí* ve svých důsledcích vedl k tomu, že **MŽP ani SFŽP zatím nemají od ukončení realizace akcí žádné informace o provozu a využití vybudovaných zařízení; ve dvou konkrétních případech trvá tento stav již 2,5 roku.**

Cíle, zásady a úkoly v oblasti nakládání s odpady stanoví *Plán odpadového hospodářství České republiky*, který zpracovalo MŽP v roce 2003 na období deseti let. Ačkoliv od roku 2003 došlo k významným změnám v evropské a národní legislativě, MŽP neaktualizovalo tento plán a neupravilo jeho cíle tak, aby byly v souladu s touto legislativou. V hodnotících zprávách o plnění *Plánu odpadového hospodářství České republiky* opakovaně **MŽP konstatovalo u některých neplněných cílů, že jsou nadhodnoceny, stanoveny nereálně nebo je nelze hodnotit z důvodu nevhodného nastavení parametrů.**

**Jedním z nejproblematictějších cílů *Plánu odpadového hospodářství České republiky* je snížení množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů ukládaných na skládky.** Od roku 2003, kdy vstoupilo v platnost nařízení vlády č. 197/2003 Sb., je ukládáno na skládky větší množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů, než je stanoveno směrnicí Rady 1999/31/ES, a množství ukládaných biologicky rozložitelných komunálních odpadů postupně narůstá. V důsledku toho se Česká republika vystavuje riziku sankcí ze strany Evropské komise. Důležitým opatřením k plnění zmíněné směrnice je podpora výstavby nových spaloven komunálních odpadů. Tato podpora však byla legislativou ČR umožněna až od ledna 2010. Požadavek směrnice na snížení podílu biologicky rozložitelných komunálních odpadů ukládaných na skládky přitom měl být splněn už v roce 2010. Vývoj i současný stav v této oblasti nasvědčují tomu, že nebude splněn ani cíl stanovený směrnicí Rady 1999/31/ES pro rok 2013.



**SEZNAM ZKRATEK**

BRKO	Biologicky rozložitelné komunální odpady
Delegační dohoda	<i>Dohoda o delegování některých činností a pravomocí Ministerstva životního prostředí jako řídicího orgánu Operačního programu Životní prostředí na Státní fond životního prostředí České republiky</i>
ERDF	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj (European Regional Development Fund)</i>
FS	<i>Fond soudržnosti</i>
ISPA	<i>Nástroj předvstupních strukturálních politik (Instrument for Structural Policies for Pre-accession)</i>
ISVZ – US	Informační systém o veřejných zakázkách – uveřejňovací subsystém
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
OPŽP	Operační program <i>Životní prostředí</i>
POH ČR	<i>Plán odpadového hospodářství České republiky</i>
SFŽP	Státní fond životního prostředí České republiky



10/15

## Peněžní prostředky určené na pořízení dálnice D3

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/15. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na pořízení dálnice D3, včetně projektu partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Kontrolováno bylo období od roku 2006 do září 2010, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od června 2010 do února 2011.

### Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“);

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

Ředitelství silnic a dálnic ČR, státní příspěvková organizace, (dále jen „ŘSD“) a jeho organizační útvar Správa České Budějovice.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD, SFDI, ŘSD a ŘSD – Správa České Budějovice, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, které podalo ŘSD – Správa České Budějovice, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

**Kolegium NKÚ** na svém X. zasedání, konaném dne 23. května 2011,

**schválilo** usnesením č. 7/X/2011

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

MD v procesu přípravy a realizace výstavby dálnice D3 především zodpovídá za zpracování koncepčních a strategických materiálů, zabezpečování zdrojů financování, schvalování investičních záměrů akcí a činnosti v oblasti tzv. projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru (dále jen „projekty PPP“). MD je zřizovatelem ŘSD.

SFDI je právnická osoba zřízená zákonem č. 104/2000 Sb.<sup>1</sup>, podřízená MD. Pro každý rozpočtový rok sestavuje návrh rozpočtu, který schvaluje Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. SFDI zodpovídá za efektivní využití finančních prostředků, na jejichž užití uzavírá s příjemci smlouvy. Prostředky SFDI byly nejvýznamnějším zdrojem financování výstavby dálnice D3.

ŘSD v oblasti výstavby dálnice D3 vykonává investorské činnosti. V rámci ŘSD je zabezpečovaly Závod Praha a správy Praha<sup>2</sup> a České Budějovice, řízené Generálním ředitelstvím.

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

2 Správa Praha byla v době kontroly sloučena se Závodem Praha.



Dálnice D3 má vést ve směru Praha – Tábor – České Budějovice – Dolní Dvořiště – státní hranice (příloha č. 1), kde má navázat na plánovanou rychlostní silnici S10 v Rakousku. Její výstavba je rozdělena do 25 staveb (akcí) o celkové délce 174 km, přičemž úsek Třebonín – Dolní Dvořiště – státní hranice, dlouhý 24 km, má být vystavěn jako rychlostní silnice R3. V dalším textu kontrolního závěru se označením „dálnice D3“ rozumí celá trasa, včetně rychlostní silnice R3.

Kontrola byla zaměřena na plnění koncepčních záměrů a na přípravu projektu PPP. Prověřovány byly koncepční příprava výstavby dálnice D3, se zaměřením na vytváření podmínek pro hospodárnou a účelnou realizaci, a stav v realizaci výstavby. Byly prověřovány i činnosti ve všech fázích přípravy a realizace jednotlivých akcí. Podrobněji bylo kontrolováno 19 akcí s celkovou investiční potřebou 80 258 mil. Kč.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

**Výstavba dálnice D3 neprobíhá plynule a tak, aby byla v maximální možné míře zabezpečována hospodárnost a účelnost vynaložených finančních prostředků státu.** Předpokládané termíny dokončení byly několikrát významně posunuty a byly zvyšovány i předpokládané náklady. Mezi hlavní příčiny tohoto stavu patří nedostatky v koncepční přípravě výstavby, absence účinných nástrojů k zabezpečování optimalizace cen staveb, problémy se získáváním příslušných územních rozhodnutí a stavebních povolení a v současnosti i ekonomické problémy a z nich plynoucí restrikce ve finančních prostředcích určených na výstavbu dopravní infrastruktury.

### 1. Koncepční příprava výstavby dálnice D3

- 1.1 NKÚ v několika předchozích kontrolních akcích<sup>3</sup> upozornil na nedostatky v koncepční oblasti výstavby dopravní infrastruktury. Kontrolními akcemi bylo opakovaně zjištěno, že **MD nedisponovalo závaznou koncepcí budování dálniční a silniční sítě, která by ve vazbě na reálné zdroje financování a společensko-ekonomické přínosy určovala prioritní úseky pro výstavbu.** Docházelo tak k nesystémovým změnám priorit a koncepčních materiálů. Kritériem pro schválení akcí silniční a dálniční sítě k realizaci byla především jejich stavební připravenost, bez ohledu na potřebnost a zajišťování realizace dostatečně dlouhých souvislých tahů. Tato praxe nevedla k dosahování významných přínosů z jejich realizace.

Uvedené skutečnosti negativně ovlivnily i proces pořizování dálnice D3. Například došlo k tomu, že MD počátkem roku 1997 vyřadilo po třech letech projektové přípravy v době, kdy již byla téměř na celou trasu dálnice D3 zpracována dokumentace pro územní rozhodnutí, výstavbu dálnice D3 z koncepce rozvoje dálniční a silniční sítě. Přípravné práce byly zastaveny až do roku 1999, kdy MD opět zařadilo její výstavbu do koncepce.

Zjištění z kontrolní akce dále ukázala, že **MD nevytvořilo v rámci koncepční přípravy předpoklady, zejména pokud jde o závazné vymezení časových a finančních podmínek, pro řádný a hospodárný průběh navazujících prací a činností při přípravě a realizaci akcí výstavby dálnice D3.** To bylo jednou z příčin významného růstu předpokládaných nákladů a prodloužení předpokládaných realizačních termínů, které mj. vedlo i k potřebě vynakládat další finanční prostředky na aktualizace již zpracovaných materiálů a dokumentací.

<sup>3</sup> Například v kontrolních akcích č. 09/16 – *Peněžní prostředky určené na pořízení dálnice D47 Lipník nad Bečvou – státní hranice s Polskem* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2010 *Věstníku NKÚ*) a č. 09/27 – *Finanční prostředky určené na výstavbu pozemních komunikací* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2010 *Věstníku NKÚ*).

Podle *Harmonogramu a finančního zajištění Návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010*<sup>4</sup> z roku 1999 měly náklady na výstavbu dálnice D3 činit 46 451 mil. Kč a do roku 2010 z nich mělo být vynaloženo 60 %. Podle upraveného harmonogramu z roku 2001 již měly tyto náklady činit 63 142 mil. Kč a do roku 2010 z nich mělo být vynaloženo 80 %, tj. dálnice měla být z rozhodující části dokončena. V koncepčních materiálech zpracovaných po roce 2003 pak již MD neřešilo pořízení dálnice D3 jako celek, ale uvádělo pouze některé její úseky, přičemž i ty byly několikrát měněny a byla odsouvána předpokládaná doba jejich realizace. **V době kontroly tak bylo uvažováno s celkovými náklady již přes 88 000 mil. Kč a dokončením dálnice D3 daleko za horizontem roku 2020.**

**1.2 Pořizování dálnice D3 nebylo prováděno podle pravidel pro financování programů<sup>5</sup>, která platí pro prostředky státního rozpočtu.** Důvodem je, že výstavba dálnice D3 je od roku 2000 financována z prostředků SFDI, který není povinen se těmito pravidly řídit. Chybí tak např. závazné stanovení bilance potřeb a zdrojů financování nebo vyhodnocení efektivnosti vynaložených finančních prostředků. Na tento problém již NKÚ v minulosti několikrát upozornil<sup>6</sup>, ale příslušná změna zákona č. 104/2000 Sb. nebyla přijata.

## 2. Stav v realizaci výstavby dálnice D3

**2.1** Ke dni ukončení kontroly bylo z celkového počtu 25 staveb o délce 174 km dokončeno pět staveb v úseku Nová Hospoda – Mezno – Tábor o celkové délce 17 km, tj. 10 %, a v realizaci bylo šest staveb navazujícího úseku Tábor – Veselí nad Lužnicí o celkové délce 26 km, tj. 15 %. ŘSD předpokládá dokončení tohoto úseku v letech 2012 až 2015. Zbýlých 14 staveb o celkové délce 131 km, tj. 75 % z celkové délky, bylo v přípravě.

**Realizace navazujících částí dálnice D3 na úsek Nová Hospoda – Veselí nad Lužnicí nebyla vyjasněna**, jak je podrobněji rozvedeno v následujících bodech 2.2 a 2.3. Výstavbu směrem na České Budějovice komplikovaly nevypořádané majetkoprávní vztahy a především nejasnost formy realizace. Jde o úseky, které mají být podle MD realizovány jako projekty PPP a jejichž věcný rozsah MD několikrát změnilo. Ve směru na Prahu nebylo dosud rozhodnuto o vedení dálnice D3 Středočeským krajem.

Podle *Hodnocení ekonomického vlivu odkladů výstavby vybraných komunikací na náklady ze škod pro životní prostředí*, které nechalo zpracovat MD, mohou možné roční úspory<sup>7</sup> vzniklé z realizace dálnice D3 jen v úseku Praha–Tábor činit 5 447 mil. Kč až 6 358 mil. Kč.

**2.2 MD nepostupovalo při přípravě projektu PPP tak, aby zabezpečilo urychlení procesu budování dálnice D3 a snížení nákladů na její výstavbu<sup>8</sup>.** Příprava projektu PPP probíhala bez podstatného výsledku od roku 2003.

4 Materiál předložilo MD do vlády jako orientační a vláda jej vzala na vědomí usnesením ze dne 13. prosince 1999 č. 1313 k Harmonogramu a finančnímu zajištění realizace Návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010.

5 Pravidla jsou uvedena v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a ve vyhlášce č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

6 Například v kontrolních akcích č. 07/04 – *Finanční prostředky určené na vybrané akce programů výstavby a obnovy pozemních komunikací* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2007 *Věstníku NKÚ*) nebo č. 08/19 – *Finanční prostředky určené na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2009 *Věstníku NKÚ*).

7 Vyčísleny byly např. úspory z ušetřených pohonných hmot, z omezení exhalací, materiálových nákladů z nehod, času apod.

8 Zrychlení procesu výstavby a snížení nákladů na výstavbu jsou jedny z obecně uváděných předpokladů pro využití projektů PPP v oblasti veřejné infrastruktury a veřejných služeb.



**2.2.1** MD navrhlo v roce 2005 vládě k realizaci formou projektu PPP výstavbu a provozování úseku Tábor–Bošilec (32 km dlouhý úsek se skládal ze staveb 0307 *Tábor – Soběslav* a 0308 *Soběslav – Bošilec*). Vláda vzala usnesením ze dne 17. srpna 2005 č. 1017<sup>9</sup> návrh na vědomí a uložila ministru dopravy realizovat další kroky v přípravě projektu PPP.

**MD při návrhu uvedeného projektu PPP nevycházelo z ujasněné koncepce a z analýz, které by objektivně prokazovaly vhodnost návrhu tohoto úseku.** V materiálu, který MD nechalo vypracovat a který byl jedním z podkladů pro přijetí usnesení vlády ze dne 17. srpna 2005 č. 1017, byly uvedeny i věcně nesprávné údaje. Například, že navržený úsek dálnice D3 je pro projekt PPP stavebně-právně připraven, ačkoliv nebyla vydána stavební povolení ani dokončena majetkoprávní vypořádání k nemovitostem. Některé výhrady k navrženému projektu PPP uvedla ve vstupním auditu z roku 2007 také poradenská společnost, se kterou MD uzavřelo smlouvu o poskytování služeb poradce a projektového manažera (dále jen „poradce“). Poradce mj. uvedl, že ve vztahu k navrhovanému projektu PPP nebyly řešeny termíny výstavby nebo širší dopravní souvislosti, například vliv budované rychlostní silnice R4 na přínosy z realizace staveb a dělbu dopravních výkonů mezi dálnicí D3 a silnicí R4. Nepřipravenost návrhu dokládají i následující změny, ke kterým došlo v průběhu další přípravy projektu PPP:

- MD práce na realizaci návrhu z roku 2005 nedokončilo. Úsek Tábor–Bošilec tak začal být realizován standardním způsobem. MD místo toho zahájilo práce na změně předmětu projektu PPP, které v roce 2007 vyústily v rozhodnutí realizovat z výše uvedeného úseku část Tábor – Veselí nad Lužnicí, dlouhou 26 km, standardním způsobem jako dvě stavby (později byly rozděleny na pět staveb) a formou projektu PPP realizovat výstavbu zbylé části Veselí nad Lužnicí – Bošilec a celý navazující úsek až ke státní hranici s Rakouskem o celkové délce 72 km. Příslušnou majetkoprávní přípravu započatou ŘSD měl dokončit koncesionář. Kromě toho MD do projektu PPP nově zahrnuje provozování úseku Nová Hospoda – Dolní Dvořiště – státní hranice, dlouhého 115 km. Návrh na schválení změny projektu PPP na výstavbu a provozování uvedených úseků dálnice D3 předložilo MD vládě až v roce 2008. Vláda vzala změnu na vědomí<sup>10</sup> a následně v říjnu 2008 schválila<sup>11</sup> koncesní projekt, předložený MD, a uložila ministru dopravy zahájit do konce roku 2008 zadávací řízení na výběr koncesionáře. Zprovoznění příslušných úseků bylo předpokládáno v průběhu 2 až 5 let od uzavření koncesní smlouvy, ke kterému mělo dojít do prosince 2009.
- MD však zadávací řízení nezahájilo a opět změnilo přístup k realizaci projektu PPP tak, že rozdělilo projekt PPP do dvou fází. V první fázi měla být zadána výstavba a provozování úseku Veselí nad Lužnicí – Úsilné, dlouhého 28 km, a provozování úseku Nová Hospoda – Veselí nad Lužnicí, dlouhého 43 km. Zbylá část Úsilné – Horní Dvořiště – státní hranice, dlouhá 44 km, měla být podle MD realizována až to podmínky na finančních trzích a stav v přípravě dovolí. Majetkoprávní přípravu již neměl dokončit koncesionář, ale opět ŘSD. MD předložilo změněný koncesní projekt vládě v srpnu 2009. Vláda projednávání změněného projektu přerušila, ministr dopravy jej později z jednání vlády stáhl a do doby ukončení kontroly vládě nepředložil.

**MD nemělo další vývoj projektu PPP dostatečně ujasněný a nemělo ani závazně stanovený jeho další časový průběh.** V době kontroly pouze předpokládalo realizovat v rámci projektu PPP 47 km dlouhý úsek Veselí nad Lužnicí – Třebonín, jak je uvedeno v bodě 2.4 kontrolního závěru. Celkové výdaje dosud vynaložené MD, SFDI a ŘSD na přípravu projektu PPP lze odhadnout na nejméně 120 mil. Kč. Přesnou částku nebylo možno z předložených dokladů zjistit.

<sup>9</sup> k předložení pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru – 2. vlna.

<sup>10</sup> Usnesením ze dne 2. června 2008 č. 672 o změně usnesení vlády ze dne 17. srpna 2005 č. 1017, k předložení pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru – 2. vlna.

<sup>11</sup> Usnesením ze dne 20. října 2008 č. 1304 ke koncesnímu projektu PPP Projekt D3/R3.

MD evidovalo tyto výdaje ve výši 42 mil. Kč, přičemž bylo zjištěno, že v nich nebyly zahrnuty některé další výdaje v celkové výši 13 mil. Kč.

**2.2.2 Výhodnost<sup>12</sup> realizace výstavby a provozování úseků dálnice D3 formou projektu PPP oproti standardnímu způsobu financování z prostředků státu nebyla MD objektivně prokázána:**

- Ve schváleném koncesním projektu byly předpokládány investiční výdaje 28 423 mil. Kč. Model PSC<sup>12</sup> však byl znevýhodněn nesprávným zahrnutím dvojího ocenění rizika jejich růstu, a to jednou ve formě 5 % rezervy a podruhé ve formě rizikových faktorů pro jednotlivé stavební objekty. Model PSC byl dále bez řádného zdůvodnění znevýhodněn navýšením výdajů souvisejících s přípravou území a vegetačními úpravami o 3 730 mil. Kč oproti hodnotě uvedené v koncesním projektu. Model PPP<sup>12</sup> byl kromě toho zvýhodněn zahrnutím investičních výdajů o 7 % nižších a provozních výdajů o 12,5 % nižších, než byly předpokládány v koncesním projektu. MD k tomu uvedlo, že rozdíly jsou založeny na expertním odhadu, který však nepředložilo.

Přínos z realizace projektu PPP oproti realizaci standardním způsobem byl vypočten na 4,9 %. Výše uvedené skutečnosti tak mohly tento přínos významně ovlivnit v neprospěch realizace standardním způsobem.

- Ve změněném neschváleném koncesním projektu byl nesprávně ve výdajích v modelu PPP odečten tzv. bonus ve výši 3 430 mil. Kč pro prvou fázi projektu PPP a ve výši 973 mil. Kč pro druhou fázi projektu PPP. Bonus má podle MD vyjadřovat společensko-ekonomické přínosy modelu PPP vzniklé tím, že realizací projektu PPP nedojde ke zpoždění výstavby o tři roky oproti realizaci standardní veřejnou zakázkou, neboť veřejný sektor nebude mít dostatek finančních prostředků na zahájení stavby v roce 2011.

Nezapočítání bonusu by vypočtenou 8,5 % výhodnost první fáze projektu PPP oproti realizaci standardním způsobem změnilo na - 18,9 %, tj. projekt PPP by veřejnému sektoru nepřinesl žádnou hodnotu. V případě druhé fáze byla vypočtena záporná výhodnost projektu PPP i při započtení bonusu.

- V obou koncesních projektech nebyla řádně zdůvodněna rizika, včetně jejich ocenění, o která se navyšují výdaje modelu PSC. MD k jejich ověření nepředložilo ani jiné doklady. U modelu PSC schváleného koncesního projektu nebyla hodnota započtených rizik zřejmá. V neschváleném koncesním projektu činil podíl rizik z celkové finanční hodnoty modelu PSC pro prvou fázi 14,3 % a pro druhou fázi 18,8 %.
- MD v souvislosti s alokací a oceněním rizik týkajících se obou koncesních projektů neprovedlo tzv. testování trhu, které se má podle metodiky Ministerstva financí pro vypracování koncesního projektu provádět za účelem ověření, zda jsou předpoklady uvedené v koncesním projektu realistické.

**2.2.3 V procesu přípravy projektu PPP byly zjištěny nedostatky, které nasvědčují tomu, že příprava neprobíhala řádným a nestranným způsobem. Například:**

- Ačkoliv MD mělo v roce 2005 k dispozici materiály, které upozorňovaly na rizika realizace pořízení části dálnice D3 formou projektu PPP, plynoucí zejména ze stavebně-právní nepřipravenosti, a doporučovaly jiný projekt PPP, týkající se městského okruhu v Brně, MD doporučilo vládě ke schválení projekt PPP týkající se úseku Tábor–Bošilec. Důvody tohoto postupu nebylo možno z dokladů předložených MD vyhodnotit.

---

<sup>12</sup> Výhodnost byla prokazována porovnáním finančních modelů zobrazujících předpokládané finanční toky (náklady) dvou hodnocených variant financování – financování standardním způsobem (model PSC) a s využitím projektu PPP (model PPP). Hodnocena byla tzv. hodnota za peníze v čisté současné hodnotě.



- V průběhu přípravy projektu PPP změnilo MD od roku 2005 do roku 2009 čtyřikrát řídicí výbor<sup>13</sup>. Důvody dostatečně nevysvětlilo.
- MD ukončilo v roce 2007 smlouvu s poradenskou společností o poskytování služeb poradce. Tento krok rovněž řádně nezdůvodnilo. Bylo však zjištěno, že ukončení smlouvy předcházely požadavky MD na změny v koncesním projektu PPP, ke kterým se poradce vyjádřil kriticky. MD poradci uhradilo do ukončení smlouvy 36,4 mil. Kč a v roce 2008 jako doplatek na základě dohody o narovnání uhradilo 9,3 mil. Kč. Dále mu vyplatilo zádržné 3,7 mil. Kč, které však mohlo být podle smlouvy vyplaceno, pokud bude podepsána koncesní smlouva s realizátorem projektu PPP. Ta však podepsána nebyla. V dohodě o narovnání bylo vyplacení zádržného zdůvodněno tím, že z něj již poradce odvedl DPH. Částka DPH činila 0,6 mil. Kč. Celkem tak MD za nerealizovaný projekt PPP poradci uhradilo 49,4 mil. Kč, tj. 92 % z částky předpokládané ve smlouvě pro přípravnou fázi.

**2.3 Výstavba dálnice D3 na území Středočeského kraje v úseku Praha – Nová Hospoda měla být podle záměrů MD z roku 2001 realizována do roku 2009. Termín realizace byl postupně odsouván a v době kontroly jej MD předpokládalo až za horizontem roku 2020. Do té doby tak **nebude naplněn jeden ze záměrů výstavby dálnice D3, kterým je napojení Jihočeského kraje na Prahu.****

Příprava výstavby tohoto úseku probíhá déle než 20 let, přesto nedošlo k významnému posunu směrem k ujasnění realizační varianty. Za zpracování studií a hodnocení variant tras vynaložilo ŘSD od roku 2002 (náklady před tímto rokem nelze z evidence ŘSD již zjistit) 47 mil. Kč. **Stav zjištěný v době kontroly ukázal, že se příprava vrátila před rok 2005, kdy o vedení trasy Středočeským krajem již bylo rozhodnuto<sup>14</sup>.** Jedním z důvodů byla rozdílná stanoviska mezi orgány životního prostředí na jedné straně a MD a ŘSD na druhé straně. Studie a hodnocení variant zpracované pro ŘSD prokazovaly výhodnost varianty prosazované MD a ŘSD proti jiným variantám. Z dokladů předložených MD a ŘSD vyplývá, že stanoviska Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) opakovaně směřovala k rozšiřování hodnocených variant trasy:

- ŘSD v roce 2000 poté, kdy MD opětovně zařadilo výstavbu dálnice D3 do koncepce rozvoje dálniční a silniční sítě, potvrdilo, na základě aktualizace příslušných materiálů, jako nejvhodnější variantu trasu západně od Jílového (dále jen „stabilizovaná varianta“).
- MŽP v roce 2001 uplatnilo při projednávání příslušných územních plánů Středočeského kraje a okresu Benešov dvě nové varianty, které tak byly rovněž zahrnuty do posuzování. Z výsledku posouzení vyplynula jako nejvhodnější stabilizovaná varianta. MŽP poté uvedlo, že do procesu stabilizace trasy již nevznese žádné další varianty.
- MŽP však v letech 2004 až 2005 opět prosazovalo jednu z variant, které uplatnilo již v roce 2001, vyjadřovalo nesouhlasná stanoviska k návrhům příslušných územních plánů, a brzdilo tak jejich přijetí. Vydání územních plánů v roce 2006 umožnilo až usnesení vlády č. 1643<sup>14</sup>. Trasa dálnice D3 v nich byla zpracována ve stabilizované variantě.
- MŽP v roce 2007 (v rámci procesu posuzování vlivu na životní prostředí) požadovalo tentokrát zohlednit druhou z variant, které uplatnilo v roce 2001, včetně několika subvariant. Vláda proto uložila jmenovat skupinu odborníků pro posouzení variant řešení vedení dálnice D3 ve Středočeském kraji.
- Skupina odborníků složená ze zástupců MD a MŽP ukončila činnost v roce 2009, aniž by přijala jednoznačné doporučení výsledné varianty. Studie, které pro potřeby činnosti skupiny odborníků nechalo zpracovat ŘSD, doporučovaly stabilizovanou variantu.

<sup>13</sup> Vrcholový řídicí orgán pro projektové řízení přípravy a realizace projektů PPP, který byl zodpovědný ministrowi dopravy. Byl ustaven v souladu s doporučeními MF.

<sup>14</sup> Usnesením vlády ze dne 14. prosince 2005 č. 1643 k návrhu rozhodnutí o rozporu, který vznikl mezi Krajským úřadem Středočeského kraje a Ministerstvem životního prostředí při pořizování Územního plánu velkého územního celku okresu Benešov.



V době kontroly probíhalo zpracování nové dokumentace pro posuzování vlivu na životní prostředí. Dokončena má být v roce 2011 a hodnotit má stabilizovanou variantu i poslední variantu navrženou MŽP. Dále byl v době kontroly projednáván návrh nové územně plánovací dokumentace Středočeského kraje, ve kterém bylo navrženo vedení trasy dálnice D3 ve stabilizované variantě.

**2.4** MD předložilo v lednu 2011 do meziresortního připomínkového řízení strategii dopravy do roku 2025 (tzv. superstrategie – green paper), v níž bylo ve vztahu k pořízování dálnice D3 navrženo, že:

- stavby v úseku Tábor – Veselí nad Lužnicí by měly být dokončeny v roce 2012,
- formou projektu PPP by měl být v letech 2016 až 2017 realizován úsek Veselí nad Lužnicí – Úsilné – Třebonín,
- navazující úsek Třebonín – státní hranice je potřebná stavba bez pokrytí finančními prostředky do roku 2025 a
- úsek na území Středočeského kraje by měl být realizován v letech 2019 až 2024 s náklady 31 370 mil. Kč.

### 3. Náklady na pořízení dálnice D3

**3.1** Náklady na pořízení dálnice D3 dlouhé 174 km mají podle předpokladů ŘSD činit 88 264 mil. Kč. Ke konci roku 2010 mělo být vynaloženo 13 305 mil. Kč, tj. 15 %, z toho z prostředků SFDI 6 373 mil. Kč, z prostředků EU 2 650 mil. Kč, z úvěrů 3 957 mil. Kč a z prostředků státního rozpočtu 325 mil. Kč. Na rok 2011 jsou plánovány prostředky ve výši 5 397 mil. Kč. **Financování výstavby dálnice D3 v dalších letech není vyřešeno, a to ani v případě úseků, které mají být realizovány formou projektu PPP,** kde byly zjištěny závažné nedostatky v jejich přípravě, jak je uvedeno v bodu 2.2 kontrolního závěru.

V období let 2006 až 2010 došlo k nárůstu předpokládaných nákladů u 23 staveb<sup>15</sup> dálnice D3 o 52 % z 57 319 mil. Kč na 86 926 mil. Kč. Vzhledem k této skutečnosti, která podle zjištění NKÚ v jiných kontrolních akcích zaměřených na výstavbu dopravní infrastruktury není ojedinělá, existuje reálné riziko, že uvedená **odhadovaná výše předpokládaných nákladů na výstavbu dálnice D3 nemusí být konečná.** Nárůst nákladů je především důsledkem nedostatků v koncepční přípravě dálnice D3 a dalších vlivů uvedených v následujících částech kontrolního závěru.

**3.2** ŘSD neposuzovalo technická řešení a opodstatněnost investičně náročných stavebních objektů (mostů, tunelů, mimoúrovňových křižovatek a dalších) z hlediska investičních a budoucích provozních nákladů. Například u dálničních mostů se cena výstavby jednoho kilometru mostu pohybuje kolem 1 000 mil. Kč a průměrné předpokládané náklady na výstavbu jedné mimoúrovňové křižovatky mají na dálnici D3 činit 116 mil. Kč.

U stavby 0307 B *Most přes rybník Koberný* tak až dodavatel stavby navrhl technickou a technologickou změnu, se kterou ŘSD v roce 2009 souhlasilo. Změna má ŘSD ušetřit investiční náklady ve výši 10 mil. Kč a náklady na údržbu až 49 mil. Kč. Na velkorysá řešení mostních objektů a další možnosti úspor při výstavbě úseku Tábor–Bošilec, který MD navrholo v roce 2005 k realizaci formou projektu PPP, upozornil také poradce. Celkové možné úspory z předpokládaných nákladů 10 815 mil. Kč vyčíslil na 241 mil. Kč.

Na dálnici D3 je předpokládána průměrná vzdálenost mimoúrovňových křižovatek 5,1 km, která je oproti jiným evropským státům podstatně nižší. Například v SRN jejich průměrná vzdálenost činí 6,4 km, v Itálii 9,2 km nebo v Chorvatsku 11,7 km.

<sup>15</sup> Jde o stavby, které byly v tomto období připravovány nebo realizovány.



### 3.3 ŘSD nemá stanovená pravidla, která by s využitím objektivní databáze věcně podložených orientačních nákladů účinně působila v jednotlivých fázích přípravy a realizace staveb směrem k optimalizaci cen.

MD vydalo v návaznosti na usnesení vlády ze dne 8. června 2009 č. 715<sup>16</sup> krizový plán k dosažení úspor při výstavbě dopravní infrastruktury. Účinnost krizového plánu, který obsahoval 8 konkrétních úkolů, však byla ve vztahu k výstavbě dálnice D3 nulová. Například úkol:

- novelizovat zákon č. 184/2006 Sb.<sup>17</sup> s tím, aby příslušná novela byla přijata do konce září 2009, nebyl splněn, neboť MD nepodniklo do července 2010 žádné kroky k jeho splnění,
- změnit normy pro projektování pozemních komunikací, mostů a tunelů byl splněn se závěrem, že normy není nutno měnit,
- provést expertizu projektů připravovaných staveb s cílem specifikovat možné úspory byl proveden u dvou staveb dálnice D3 s tím, že žádné úspory nebyly navrženy,
- změnit systém motivace projektantů k optimalizaci nákladů na stavby nebyl splněn, přestože změny měly být vyzkoušeny na pilotním projektu se zahájením v září 2009.

Významným úkolem v krizovém plánu bylo dokončit model práce s cenovými normativy jako nástroje pro kontrolu cen. Úkol byl splněn v září 2009 přijetím příslušných opatření k aplikaci cenových normativů staveb pozemních komunikací<sup>18</sup>. Cenové normativy byly určeny pro stanovení ceny v investičním záměru a v dalších fázích přípravy měly srovnávací funkci. Podle zásad jejich použití má být první aktualizace propočtu ceny se zdůvodněním rozdílů oproti ceně stanovené dle cenových normativů provedena nejpozději ve fázi zpracování dokumentace pro územní rozhodnutí. Poznatky z kontroly však ukazují, že **cenové normativy se nestaly objektivním nástrojem působícím k optimalizaci cen staveb.**

Ukazuje na to porovnání příslušných stavebních nákladů s jejich oceněními podle cenových normativů provedené NKÚ u pěti staveb, které byly ve fázi zpracování dokumentace pro územní rozhodnutí, a u dvou staveb, které byly ve fázi realizace. Z porovnání vyplynulo, že u jedné stavby v realizaci bylo ocenění podle cenových normativů o 17 % nižší než smluvní cena a v ostatních případech bylo ocenění vyšší v rozsahu od 5 do 60 %. Z výsledku porovnání tak lze dovodit, že výše nákladů většiny hodnocených staveb byla „v normě“. To však neodpovídá zjištěním NKÚ.

ŘSD cenové normativy nepoužívalo s odůvodněním, že byly vypracovány až v roce 2007 a byly určeny pro oceňování ve fázi investičních záměrů, které byly zpracovány před uvedeným rokem. Problematikou nákladů se blíže nezabývalo a uvedlo, že náklady staveb v projektových dokumentacích stanovil projektant, který vycházel ze znalosti cen obdobných již realizovaných objektů na jiných stavbách a jednotkové ceny přizpůsoboval podle míry znalosti konkrétním podmínkám oceňovaného objektu.

NKÚ provedl i orientační porovnání nákladů vybraných stavebních objektů tří staveb úseku Tábor–Soběslav, které byly v realizaci, a to v ocenění podle nákladového způsobu oceňovací vyhlášky<sup>19</sup>, cenových normativů, projektanta v zadávací dokumentaci stavby a nabídky vybraného uchazeče ze zadávacího řízení na dodavatele stavby. Porovnání uvedené v tabulce č. 1 ukazuje na velký rozptyl mezi jednotlivými oceněními a ilustruje potřebu, aby se MD a ŘSD problematikou tvorby a aplikace objektivní databáze orientačních nákladů vybraných stavebních objektů více zabývaly.

<sup>16</sup> o střednědobých výdajových rámcích vlády na léta 2010 až 2012.

<sup>17</sup> o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění).

<sup>18</sup> Cenové normativy byly vypracovány v roce 2007 expertní skupinou na základě požadavku MD. Normativy jsou pro každý rok aktualizovány.

<sup>19</sup> Vyhláška č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (oceňovací vyhláška).

**Tabulka č. 1 – Porovnání ocenění vybraných stavebních objektů (mil. Kč/km)**

Stavební objekt – délka	Oceňovací vyhláška	Cenové normativy	Zadávací dokumentace	Nabídka vybr. uchaz.
Dálnice – 13,9 km	75,5	169,0	142,2	133,5
Dálniční mosty – 2,4 km	1 046,5	967,5	1 013,2	1 041,5
Přeložky silnic II. tř. – 1,7 km	34,0	38,1	34,4	32,5
Přeložky silnic III. tř. – 1,3 km	26,4	19,6	25,4	24,7

Zdroj: projektová dokumentace a dokumentace zadávacího řízení na výběr dodavatele stavby.

#### 4. Příprava akcí na dálnici D3

**4.1 Investiční záměry akcí schvalované MD nebyly objektivním nástrojem pro další přípravu a realizaci akcí,** zejména pokud jde o předpokládané finanční a časové parametry, které nebyly schvalovány jako závazné. Při zařazování akcí do rozpočtů SFDI byly ve všech sledovaných případech měněny. Tento stav souvisí s nedostatky v koncepční přípravě a s chybějícím závazným vymezením souboru věcných, časových a finančních podmínek pro pořízení dálnice D3, jak je uvedeno v bodě 1. kontrolního závěru. Například:

U stavby 0307 B *Most přes rybník Koberný* byl termín dokončení rok 2008, uvedený v investičním záměru, několikrát posouván až na rok 2011. Stavební náklady vzrostly o 149 % z předpokládaných 501 mil. Kč na 1 245 mil. Kč.

**4.2 V průběhu přípravy akcí byly vznášeny samosprávnými orgány i zájmovými skupinami požadavky na doplnění o další objekty.** Šlo například o mosty pro polní cesty, obslužné komunikace kolem dálnice, opravy nebo výstavbu místních komunikací a okružních křižovatek. V řadě případů se tyto objekty bez ohledu na ekonomickou efektivnost výstavby stávaly součástí dopravní stavby, a to formou závazných podmínek územního rozhodnutí, protože příslušné samosprávy mohly, pokud by nebyly splněny jejich podmínky, zablokovat vydání územního rozhodnutí. Požadavky byly často nad rámec podmínek stanovených v rozhodnutí o posouzení vlivů na životní prostředí nebo nad rámec platných územních plánů. Například:

Dokumentace pro územní rozhodnutí pro stavbu 0310/I *Úsilné – Hodějovice* o délce 7,2 km z roku 2005 (ŘSD za ni uhradilo 4,6 mil. Kč) vycházela z dokumentace posouzení vlivu na životní prostředí, byla zpracována pro stabilizovanou trasu v příslušných územních plánech a byl do ní na základě požadavku jedné z dotčených obcí doplněn tunel o délce 260 m. Stavební náklady měly činit 3 300 mil. Kč a byly o 1 000 mil. Kč vyšší, než bylo předpokládáno v investičním záměru z roku 2003. Tato obec následně požadovala výrazně snížit niveletu dálnice, doplnit přesýpaný zářez místo mostu a prodloužit tunel na 780 m. Několikaleté jednání ŘSD s obcí nevedlo ke shodě. V roce 2007 vznesly požadavky i další dotčené obce. V roce 2008 MD uložilo ŘSD promítnout všechny požadavky do dokumentace pro územní rozhodnutí, přičemž důvody rozhodnutí nijak nedoložilo. Výsledkem bylo mj. zapracování tunelu o délce již 999,5 m, nadstandardního řešení (vzhledem k intenzitám dopravy) mimoúrovňových křižovatek s dvouokružními pásy nebo nadjezdu nad silnicí II. třídy nadbytečné šířky 99,5 m. Náklady na zpracování aktualizované dokumentace pro územní rozhodnutí v roce 2009 činily 22,0 mil. Kč. Územní rozhodnutí nebylo do doby ukončení kontroly NKÚ vydáno a realizace stavby je předpokládána až v roce 2013. Proti předpokladu z roku 2005 se stavební náklady zvýšily o 109 % z 3 300 mil. Kč na 6 891 mil. Kč. V cenové úrovni roku výstavby však mají činit cca 8 000 mil. Kč. ŘSD k tomu uvedlo, že podle analýzy citlivosti je stavba s těmito náklady vysoce nerentabilní.



Nejnižší bod tunelu není gravitačně odvodněn, neboť leží pod korytem potoka. Tubus dálnice vyčnívající nad terén má být využit jako hráz pro novou retenční nádrž potoka o nákladech 125 mil. Kč, hrazených rovněž v rámci této stavby dálnice D3. Čerpání a odvádění dešťových vod má zvýšit roční provozní náklady tunelu o 69 mil. Kč.

Požadavek na vybudování tunelu obce zdůvodňovaly ochranou před hlukem z dopravy. Podle studie na zatížení obyvatel hlukem z roku 2002<sup>20</sup> a stanoviska MŽP z roku 2005 lze pro ochranu obyvatel použít standardní protihluková opatření. Obec vlastní studii podle ŘSD nepředložila a ani nezpochybnily studii z roku 2002.

U stavby 0311 *Třebonín – Kaplice nádraží* bylo na základě požadavku orgánu ochrany přírody a krajiny zapracováno do dokumentace pro územní rozhodnutí vybudování pěti mostů delších, než bylo požadováno v procesu posuzování vlivu stavby na životní prostředí. Tím se zvýšily předpokládané náklady na jejich výstavbu o 173 % ze 195 mil. Kč na 533 mil. Kč.

- 4.3 Na stavbu 0309/III *Borek – Úsilné* bylo v roce 2007 vydáno územní rozhodnutí. Předtím však ŘSD souhlasilo s umístěním obchodně-logistického areálu v ochranném pásmu dálnice a nepodalo připomínky ke změně územního plánu, kterou obec předpokládala napojení areálu na mimoúrovňovou křižovátku Úsilné. To bylo jedním z hlavních důvodů vyčlenění mimoúrovňové křižovátky do samostatné části stavby. Na tuto část byla v roce 2008 zpracována změna dokumentace pro územní rozhodnutí v ceně 4,4 mil. Kč s novým technickým řešením křižovátky a do doby ukončení kontroly nebylo vydáno rozhodnutí o změně územního rozhodnutí. Jedním z důvodů byly nedořešené majetkoprávní vztahy k pozemkům. ŘSD tak předpokládá dokončení stavby o tři roky později v roce 2013.

## 5. Realizace akcí na dálnici D3

- 5.1 K časovým skluzům a zvyšování nákladů docházelo i ve fázi stavební realizace akcí, i když ne v takovém rozsahu jako v průběhu jejich přípravy. Příčiny spočívaly zejména v uzavírání smluv s dodavateli akcí před vydáním stavebních povolení, ve věcných změnách vyplývajících z nedostatků v činnosti ŘSD a v projektové dokumentaci. Například:

U stavby 0305/II *Nová Hospoda – Mezno* bylo dodavatelem v jejím průběhu navrženo 41 změn, vyplývajících především z nedostatků v projektové dokumentaci. Změny představují zvýšení nákladů o 41 mil. Kč. ŘSD zatím výslovně schválilo pouze šest změn. Dodavatel přesto všechny změny provedl a ŘSD je uhradilo.

U stavby 0306/I *Mezno – Chotoviny* byl prodloužen smluvní termín zprovoznění o rok. ŘSD uzavřelo smlouvu s dodavatelem stavby, aniž mělo všechna stavební povolení. Na jejich vydání podávalo neúplné žádosti, což vedlo k prodlužování stavebního řízení. Z důvodů nedostatků v projektové dokumentaci a nejasnosti ŘSD o technickém a věcném řešení stavby se zvýšila cena o 150 mil. Kč.

ŘSD použilo u této stavby nestandardní postup při výkupu pozemků, kdy pozemky od jejich vlastníků nejprve vykoupil dodavatel stavebních prací za celkovou cenu 7,6 mil. Kč a následně je po čtyřech měsících prodal ŘSD za nižší cenu 6,4 mil. Kč.

U stavby *SSÚD*<sup>21</sup> *Chotoviny* byly zvýšeny náklady o 86 mil. Kč z důvodu dodatečných požadavků na doplnění technických řešení ze strany ŘSD. Z důvodu nenávaznosti na stavbu úseku Mezno–Chotoviny (středisko bylo možno zprovoznit jen současně s dokončením tohoto úseku) byl prodloužen termín dokončení stavby z roku 2005 na rok 2007. ŘSD tak dodavateli stavby uhradilo navíc 10 mil. Kč za náklady na ostrahu dokončených nepřevzatých objektů, energie a obsluhu kotlů. Středisko však nebylo plně využito, neboť v provozu byl pouze úsek dálnice D3 dlouhý 17 km, přičemž středisko se má starat o úsek dlouhý 95 km.

20 Studie vlivu dálnice D3 v úseku České Budějovice – hranice okresu Český Krumlov na zatížení obyvatel hlukem z dopravy.

21 Středisko správy a údržby dálnic, určené pro zabezpečení údržby a oprav 95 km dálnice D3.

**5.2 Při kontrole stavby 0306/I Mezzo – Chotoviny byly zjištěny skutečnosti, které ukazují, že ŘSD nezabezpečovalo výkon technického dozoru investora hospodárným způsobem:**

- Cena stavby byla pět měsíců před jejím zprovozněním v prosinci 2007 (termín dokončení byl rok 2010) zvýšena o 5,5 mil. Kč z důvodu požadavku ŘSD na dovybavení pracovníků technického dozoru příslušným majetkem. Vybavení poskytl dodavatel stavby. Například šlo o dvě osobní vozidla (viz dále) nebo zapůjčení videokamery, včetně příslušenství, v ceně 35 tis. Kč, za které ŘSD uhradilo celkem 75 tis. Kč.
- V ceně stavby o délce 6,8 km bylo jejím dodavatelem zahrnuto na základě požadavku ŘSD mj. poskytnutí pěti vozidel standardu Fabia v ceně 992 tis. Kč/vozidlo s tím, že cena zahrnovala servis vozidla, limit pohonných hmot na 3 000 km/měs., pojištění a vybavení sadou „hands free“. Vozidla měla být poskytnuta na celou dobu výstavby, která měla podle smlouvy činit cca čtyři roky (dodatky byl posunut termín zprovozněním o jeden rok do roku 2007 a termín dokončení o čtyři roky do roku 2010).
- Další dvě vozidla poskytl dodavatel stavby v roce 2007, jak bylo uvedeno, a to za stejnou cenu 992 tis. Kč a za stejných podmínek jako předchozích 5 vozidel, ačkoliv stavba byla v tomto roce již zprovozněna. Externí dodavatelé, kteří používali vlastní vozidla, požadovali za jejich provoz 7 Kč/km a vykazovali výkon vozidel kolem 1 150 km/měs. Jejich cena by tak za období srpen 2007 až prosinec 2010 představovala částku 330 tis. Kč, což je o 662 tis. Kč méně, než ŘSD uhradilo za jedno vozidlo v ceně stavby.

Z uvedených sedmi vozidel byla tři využívána zaměstnanci ŘSD a čtyři externími dodavateli výkonu technického dozoru. ŘSD provoz těchto vozidel nijak nesledovalo s odůvodněním, že není jejich provozovatel.

NKÚ upozornil na nevhodné vynakládání peněžních prostředků v souvislosti se zabezpečováním majetku pro výkon technického dozoru investora již v kontrolní akci č. 02/13 – *Programy výstavby a obnovy pozemních komunikací* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2003 *Věstníku NKÚ*). Uvedené zjištění ukazuje, že **MD ani ŘSD neprijaly k této problematice účinná opatření.**

## **6. Veřejné zakázky v souvislosti s pořizováním dálnice D3**

V oblasti zadávacích řízení a veřejných zakázek byla zjištěna porušení zákona o veřejných zakázkách<sup>22</sup> (dále jen „zákon“) nebo nedostatky vzbuzující pochybnosti o správnosti postupů ve vztahu k zabezpečení hospodárného vynakládání finančních prostředků. Například:

ŘSD zadalo v roce 2008 veřejnou zakázku s cenou 10 448 mil. Kč, jejímž předmětem bylo šest staveb dálnice D3 v úseku Tábor – Veselí nad Lužnicí. Výběr dodavatele stavby neproběhl, s ohledem na velikost zakázky a malý počet podaných nabídek, v dostatečně konkurenčním prostředí. Do zadávacího řízení se přihlásili jen čtyři uchazeči, převážně sdružení, z nichž dva byli vyloučeni pro nesplnění zadávacích podmínek. Podle názoru NKÚ byl nízký počet uchazečů důsledkem spojení šesti staveb do jedné zakázky a stanovení vysokých hodnot některých podmínek, jako např. ročního objemu stavebních prací nebo doložení zdrojů financování. Důsledkem bylo i to, že stavba 0307B *Most přes rybník Koberný* je realizována za nejvyšší ocenění z rozmezí od 1 078 mil. Kč do 1 246 mil. Kč podle ocenění z nabídek čtyř uchazečů.

MD uzavřelo v roce 2007 v souvislosti s přípravou projektů PPP se čtyřmi vybranými uchazeči rámcovou mandátní smlouvu na poskytování právních služeb. Při stanovení pořadí uchazečů nepostupovalo zcela transparentně. Uchazeče, který má plnit veřejnou

<sup>22</sup> Zákon č. 40/2004 Sb. (účinný do 30. června 2006) nebo 137/2006 Sb. (účinný od 1. července 2006). Veškeré ceny uváděné v této části ve vztahu k zákonu o veřejných zakázkách jsou bez DPH.



zakázku, nevybíralo na základě hodnoticích kritérií, ale využilo ustanovení zákona, které ve zvláště odůvodněných případech umožňovalo uzavřít smlouvu s libovolným uchazečem, s nímž byla podepsána rámcová smlouva. MD tento postup řádně neodůvodnilo. Uchazeč vyhodnocený na prvním místě nabídl hodinovou sazbu 4 800 Kč, která byla o 1 300 Kč vyšší, než nabídli uchazeči umístění na dalších místech (ti nabídli shodnou sazbu). MD a ŘSD uzavřely na základě rámcové smlouvy 157 smluv v celkové ceně 272 mil. Kč, z toho nejvíce, celkem 71 smluv v ceně 209 mil. Kč, uzavřely s uchazečem vyhodnoceným na prvním místě. Rozdíl v ceně mezi tímto uchazečem a ostatními představuje 56 mil. Kč. Důvody, které vedly k uzavírání největšího počtu smluv s uchazečem s nejvyšší hodinovou sazbou, nebylo možno zjistit.

Hodnocení nabídek v rámci zadávacího řízení na poradce a projektového manažera pro realizaci projektů PPP vyhlášeného MD v roce 2006 s předpokládanou hodnotou 240 mil. Kč nebylo zcela transparentní, neboť u dvou hodnoticích kritérií ze tří o celkové váze 50 % nebyl stanoven postup hodnocení, zejména to, jaké údaje a parametry z nabídek uchazečů mají být hodnoceny.

ŘSD rozdělilo v roce 2009 předmět veřejné zakázky v ceně 3,9 mil. Kč týkající se shodných činností v rámci přípravy stavby 0309/III *Borek – Úsilné* do dvou zakázek a zadalo je jako zakázky malého rozsahu (porušení § 13 zákona).

### III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akcí bylo prověřováno pořízením dálnice D3, která má vést ve směru Praha – České Budějovice – Dolní Dvořiště – státní hranice s Rakouskem. Z předpokládaných nákladů na pořízení ve výši 88 264 mil. Kč mělo být do konce roku 2010 vynaloženo 13 305 mil. Kč. Z celkové délky 174 km bylo realizováno 17 km, tj. necelých 10 %, a průměrné náklady na pořízení činily 290 mil. Kč/km. Průměrné náklady na pořízení zbylých úseků mají činit 530 mil. Kč/km.

Zjištěna byla řada nedostatků, které negativně ovlivnily proces pořízením dálnice D3 a vedly nebo mohou vést i k nehospodárnému vynakládání finančních prostředků.

MD nedisponovalo závaznou koncepcí budování silniční a dálniční sítě a koncepce často měnilo. V případě dálnice D3 tak došlo v době, kdy byla téměř na celou trasu zpracována dokumentace pro územní rozhodnutí, k tříletému přerušení projektové přípravy. Termín dokončení dálnice D3 byl několikrát odsunut. V době kontroly jej MD předpokládalo až za horizontem roku 2020. Naplnění cílů výstavby dálnice D3, kterými bylo vytvoření kapacitního napojení Jihočeského kraje na Prahu a napojení na budovanou rychlostní silnici S10 v Rakousku, tak bylo odsunuto o více než 10 let.

Příprava výstavby dálnice D3 trvá více než 20 let, a přesto nebylo vyřešeno její vedení územím Středočeského kraje. Za zpracování studií a hodnocení variant vedení trasy tímto územím vynaložilo ŘSD od roku 2002 celkem 47 mil. Kč (náklady před tímto rokem nebylo možno z evidence ŘSD zjistit).

Ujasněny nebyly zdroje financování výstavby dálnice D3 ani nebyla závazně stanovena potřeba finančních prostředků na její pořízení. Pořízením dálnice D3 neprobíhalo podle pravidel pro financování programů, která platí pro prostředky státního rozpočtu, ale neplatí pro prostředky rozpočtu SFDI. MD předpokládalo výstavbu části dálnice D3 v Jihočeském kraji financovat formou projektu PPP. Několikrát však změnilo věcný obsah návrhu projektu PPP a nerealizovalo ani variantu schválenou vládou v roce 2008. Příprava projektu PPP probíhala od roku 2003 bez podstatného výsledku a kontrolované osoby na ni vynaložily nejméně 120 mil. Kč (přesnou částku nelze z příslušných evidencí zjistit).

MD často měnilo i řídicí a poradenské orgány pro přípravu projektu PPP a neprokázalo výhodnost realizace formou projektu PPP.

Dosud byl pořízen jen 17 km dlouhý úsek dálnice D3 Nová Hospoda – Tábor a rozestavěn 26 km dlouhý úsek Tábor – Veselí nad Lužnicí. Po dokončení staveb v realizaci tak bude v provozu úsek dlouhý 43 km, který bude přinášet jen dílčí společensko-ekonomické přínosy.

Vzhledem ke skutečnosti, že v období let 2006 až 2010 došlo u 23 staveb k nárůstu předpokládaných nákladů o 52 %, a vzhledem k poznatkům z jiných kontrolních akcí zaměřených na výstavbu dopravní infrastruktury NKÚ konstatuje, že existuje reálné riziko dalšího růstu předpokládaných nákladů na výstavbu dálnice D3.

V oblasti nákladovosti staveb bylo zejména zjištěno:

- ŘSD neposuzovalo technická řešení a opodstatněnost investičně náročných stavebních objektů z hlediska investičních a budoucích provozních nákladů.
- ŘSD nemá stanovena účinná pravidla pro optimalizaci cen ve fázích přípravy a realizace akcí.
- Účinnost vládou v roce 2009 schváleného krizového plánu MD k dosažení úspor při výstavbě dopravní infrastruktury byla v případě dálnice D3 nulová.
- V průběhu přípravy akcí byly vznášeny samosprávnými orgány a zájmovými skupinami požadavky na doplnění o další objekty, které u řady staveb významně zvýšily předpokládané náklady až o několik miliard korun. V některých případech se tyto objekty staly formou závazných podmínek územních rozhodnutí součástí stavby.

Další nedostatky byly zjištěny v zadávacích řízeních, zejména pokud jde o vytváření dostatečného konkurenčního prostředí a transparentnost jejich průběhu, a v nehospodárném způsobu zabezpečování majetku pro činnost technického dozoru investora, na který NKÚ upozornil již v roce 2003.





10/16

## Majetek státu, se kterým jsou příslušná hospodařit vybraná muzea

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále též „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/16. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Zdeňka Profeldová.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem státu, se kterým jsou příslušná hospodařit vybraná muzea, zejména soulad vedení účetnictví se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví, rozsah a způsob nakládání s majetkem státu a prověřit dodržování povinností souvisejících se správou sbírek muzejní povahy.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2008 a 2009, v případě věcných souvislostí i předchozí období a období do ukončení kontroly. Kontrola byla prováděna v době od června 2010 do ledna 2011.

### Kontrolované osoby:

Ministerstvo kultury (dále též „MK“); Národní technické muzeum (dále též „NTM“); Husitské muzeum v Táboře (dále též „HMT“); Moravské zemské muzeum (dále též „MZM“); Muzeum Jana Amose Komenského v Uherském Brodě (dále též „MJAK“); Muzeum loutkářských kultur v Chrudimi (dále též „MLK“); Muzeum skla a bižuterie v Jablonci nad Nisou (dále též „MSB“); Muzeum umění Olomouc, státní příspěvková organizace (dále též „MUO, s. p. o.“); Slezské zemské muzeum (dále též „SZM“); Technické muzeum v Brně (dále též „TMB“) a Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm (dále též „VMP“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu podané Ministerstvem kultury, Národně technickým muzeem, Moravským zemským muzeem, Muzeem umění Olomouc, státní příspěvkovou organizací, a Slezským zemským muzeem byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, které podalo Muzeum umění Olomouc, státní příspěvková organizace, bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

**Senát NKÚ** (ve složení: Mgr. Zdeňka Profeldová – předsedkyně, Ing. Jiří Adámk a Ing. Jan Vedral – členové) na svém zasedání konaném dne 12. dubna 2011

**schválil** usnesením č. 10/16/2

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

MK je organizační složkou státu ve smyslu zákona č. 219/2000 Sb.<sup>1</sup> a je účetní jednotkou podle zákona č. 563/1991 Sb.<sup>2</sup> Podle zákona č. 218/2000 Sb.<sup>3</sup> je MK správcem rozpočtové kapitoly 334 – *Ministerstvo kultury*. Ve své činnosti a v rozsahu své působnosti zodpovídá za hospodárné nakládání s prostředky státního rozpočtu a hospodaření s majetkem státu. MK je také zřizovatelem příspěvkových organizací – muzeí.

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

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

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



Vybraná muzea jsou právníckými osobami zřízenými na dobu neurčitou a jsou účetními jednotkami ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb. Muzea hospodaří s majetkem státu v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb. a zákonem č. 218/2000 Sb. Muzea jsou podle zákona č. 122/2000 Sb.<sup>4</sup> institucemi, které získávají a shromažďují přírodniny a lidské výtvořiny, vytvářejí sbírky, které trvale uchovávají, evidují a odborně zpracovávají. Muzea poskytují vybrané veřejné služby spočívající ve zpřístupňování a využívání sbírek prostřednictvím výstav, programů, publikací a poskytování dalších informací.

Kontrola nebylo podrobena plnění povinností stanovených v hlavě III. zákona č. 218/2000 Sb. a ve vyhlášce č. 560/2006 Sb.<sup>5</sup> v oblasti finančních prostředků poskytovaných Ministerstvem kultury v rámci programů reprodukce majetku.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### A. Ministerstvo kultury

Kontrola u MK bylo podrobena dodržování povinností vyplývajících z pozice zřizovatele vybraných muzeí, provádění kontrolní činnosti v oblasti hospodaření s majetkem státu u vybraných muzeí a plnění opatření k nápravě uložených MK v oblasti zřizovacích listin usnesením vlády České republiky ze dne 29. června 2009 č. 840 *ke Kontrolnímu závěru NKÚ z kontrolní akce č. 08/23 Hospodaření příspěvkových organizací s majetkem státu a s prostředky státního rozpočtu poskytnutými z kapitoly Ministerstvo kultury*<sup>6</sup>.

#### 1. Zřizovací listiny

MK vydávalo zřizovací listiny kontrolovaných muzeí v letech 2000 až 2003. V roce 2006 se stalo zřizovatelem a vydalo zřizovací listinu Muzea umění Olomouc, s. p. o., které převzalo od Olomouckého kraje.

MK v rámci plnění opatření k nápravě uložených usnesením vlády ČR č. 840 ze dne 29. června 2009 vydalo dne 17. prosince 2010 rozhodnutí ministra kultury, kterým došlo ke změně zřizovacích listin 17 příspěvkových organizací, včetně všech kontrolovaných muzeí.

Ve zřizovacích listinách je po provedené změně majetek vymezen odkazem na soupis majetku sestavený k 31. prosinci 2009, uvedený v přílohách ke zřizovací listině; tyto ale obsahují seznamy nemovitostí zapsaných v katastru nemovitostí a dále jen celkovou hodnotu vybraných položek rozvahy v Kč a hodnotu majetku evidovaného na podrozvahových účtech organizace. Přílohy zřizovacích listin všech deseti kontrolovaných muzeí obsahují nesprávné či neúplné údaje, např. seznamy nemovitostí v přílohách ke zřizovacím listinám v rozsahu zjištěném ke dni 31. prosince 2009 u NTM, MZM, MJAK, MSB, SZM a VMP neodpovídají údajům uvedeným ve výpisech z katastru nemovitostí prokazujících stav majetku evidovaného ke dni 31. prosince 2009, přílohy zřizovacích listin NTM, HMT, MLK, MUO, s. p. o., a TMB neobsahují soupis majetku neevidovaného v katastru nemovitostí. Ve zřizovací listině MSB je uvedena pouze jedna sbírka a jedna sbírka mimořádná. V rozporu se skutečností neobsahuje tato zřizovací listina sbírku Sklářského muzea v Kamenickém Šenově, přestože je MSB správcem sbírky od roku 2005. Správcem sbírky Sklářského muzea v Novém Boru bylo k 31. prosinci 2009 zapsáno město Nový Bor.

<sup>4</sup> Zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

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

<sup>6</sup> Kontrolní závěr NKÚ z kontrolní akce č. 08/23 byl zveřejněn v částce 2/2009 *Věstníku NKÚ*.

## 2. Vedení centrální evidence sbírek muzejní povahy

MK vede centrální evidenci sbírek muzejní povahy (dále též „CES“), které jsou tvořeny soubory sbírkových předmětů. Sbírkovým předmětem může být jak jednotlivá věc, tak i soubor více věcí. Do CES se zapisuje mimo jiné název sbírky, popis sbírky, seznam sbírkových předmětů nebo výčet evidenčních čísel sbírkových předmětů, správce sbírky a také změna zapsaných údajů.

V CES bylo ke dni 31. prosince 2009 podle údajů uvedených ve změnách zřizovacích listin ze dne 17. prosince 2010 vedeno pro kontrolovaná muzea 3 218 601 evidenčních čísel sbírkových předmětů. U MSB ve zřizovací listině neuvedlo MK evidenční číslo sbírky Sklářského muzea v Kamenickém Šenově. V rozporu se skutečností vedlo MK od roku 2002 v CES jako správce sbírky Sklářského muzea v Novém Boru město Nový Bor, ačkoli správcem sbírky bylo MSB. Tento stav byl napraven až dne 6. prosince 2010.

## 3. Kontrolní činnost MK

MK v kontrolovaném období let 2008 a 2009 neprovedlo u muzeí kontrolovaných NKÚ žádnou kontrolu ve smyslu zákona č. 122/2000 Sb.

MK vykonalo v roce 2008 kontrolu ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb.<sup>7</sup> zaměřenou na hospodaření a nakládání s majetkem státu v období let 2006 a 2007 u MZM, SZM a MUO, s. p. o. V roce 2009 nevykonalo MK u muzeí kontrolovaných NKÚ žádnou veřejnosprávní kontrolu.

## B. Muzea

Kontrola NKÚ u vybraných muzeí byla zaměřena na účtování a vykazování dlouhodobého hmotného majetku (dále též „DHM“), nabývání a pozbývání DHM, přenechání DHM do dočasného užívání jiným osobám, náklady vynaložené na opravy a udržování DHM, existenci a fungování vnitřního kontrolního systému a dále na plnění povinností vyplývajících ze zákona č. 122/2000 Sb. při správě sbírek muzejní povahy.

### 1. Vybrané ekonomické ukazatele

Hodnota kontrolovaného majetku za období let 2008 a 2009 činila celkem 2 222 213 tis. Kč a objem kontrolovaných finančních prostředků za období let 2008 a 2009 činil 321 713 tis. Kč.

Tabulka č. 1 – Přehled aktiv a DHM k 31. prosinci 2008 a k 31. prosinci 2009 (v tis. Kč)

Název organizace (zkrácený)	Aktiva celkem	– z toho DHM*	Aktiva celkem	– z toho DHM*
	k 31. 12. 2008		k 31. 12. 2009	
Národní technické muzeum	523 511,69	492 540,52	588 600,18	557 851,83
Husitské muzeum	24 465,67	17 892,97	32 402,25	26 600,44
Moravské zemské muzeum	349 180,94	334 853,94	375 944,80	360 798,62
Muzeum J. A. Komenského	16 184,36	12 069,99	17 528,52	13 303,69
Muzeum loutkářských kultur	11 413,36	8 470,72	14 536,24	12 013,04
Muzeum skla a bižuterie	94 011,86	89 132,25	94 436,40	89 985,20
Muzeum umění Olomouc	86 546,89	67 128,45	95 923,73	73 300,33
Slezské zemské muzeum	359 877,28	352 299,65	369 735,00	356 115,35
Technické muzeum Brno	323 589,79	313 658,56	346 607,55	334 585,18
Valašské muzeum v přírodě	282 058,61	263 730,70	317 313,03	298 260,50
<b>Celkem</b>	<b>2 070 840,45</b>	<b>1 951 777,75</b>	<b>2 253 027,70</b>	<b>2 122 814,18</b>

**Zdroj:** rozvahy kontrolovaných osob k 31. prosinci 2008 a k 31. prosinci 2009.

\* Jedná se o rozdíl mezi hodnotou položky *Dlouhodobý hmotný majetek* a hodnotou položky *Oprávký k dlouhodobému hmotnému majetku*.

<sup>7</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).



Tabulka č. 2 – Náklady a výnosy v roce 2008 a 2009

(v tis. Kč)

Název organizace (zkrácený)	Výnosy celkem	– z toho příspěvky a dotace na provoz	Náklady celkem*	2008		2009			
				Výnosy celkem	– z toho příspěvky a dotace na provoz	Náklady celkem*	Výnosy celkem	– z toho příspěvky a dotace na provoz	Náklady celkem*
				Národní technické muzeum	94 523,52	82 686,25	91 693,04	107 993,67	100 742,80
Husitské muzeum	26 748,45	14 725,00	26 643,00	20 306,12	16 626,00	20 201,63			
Moravské zemské muzeum	120 000,14	107 286,49	120 000,14	122 468,71	112 290,23	122 406,70			
Muzeum J. A. Komenského	13 620,85	13 036,00	13 620,85	13 965,37	13 512,00	13 965,37			
Muzeum loutkářských kultur	8 307,15	7 425,00	8 307,15	8 325,54	7 286,00	8 325,54			
Muzeum skla a bižuterie	18 984,86	16 089,00	18 953,95	18 524,47	15 693,00	18 517,28			
Muzeum umění Olomouc	82 330,83	74 648,00	82 330,83	92 223,07	77 654,00	90 997,07			
Slezské zemské muzeum	52 995,12	48 851,88	52 995,12	62 905,93	59 287,62	62 905,93			
Technické muzeum Brno	73 176,38	59 125,00	72 779,39	78 490,68	64 107,00	78 152,30			
Valašské muzeum v přírodě	73 613,92	49 332,11	73 019,49	72 609,06	48 162,30	70 778,31			
<b>Celkem</b>	<b>564 301,22</b>	<b>473 204,73</b>	<b>560 342,96</b>	<b>597 812,62</b>	<b>515 360,95</b>	<b>591 108,81</b>			

Zdroj: výkazy zisku a ztráty kontrolovaných osob k 31. prosinci 2008 a k 31. prosinci 2009.

\* Jedná se o celkové náklady včetně nákladů na daň z příjmů právnických osob.

## 2. Nabývání DHM

MZM a VMP nedodržely ustanovení § 13 odst. 3 a § 14 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb.<sup>8</sup> tím, že VMP při nákupu DHM v celkové hodnotě 2 597 316 Kč bez DPH a MZM při nákupu DHM v celkové hodnotě 2 212 759 Kč bez DPH rozdělily předmět veřejné zakázky na více dílčích zakázek a nezadaly nákupy jako podlimitní veřejnou zakázku.

NTM dne 4. května 2008 uzavřelo darovací smlouvu, která svým obsahem obchází ustanovení § 12 odst. 8 zákona č. 219/2000 Sb., podle kterého nelze uzavřít smlouvu o poskytnutí věci do užívání spojenou se smlouvou o následném převodu této věci do vlastnictví státu, když nabylo darem mrazicí skříň užívanou od 24. září 2007 do 30. dubna 2008 na základě smlouvy o nájmu. Částka 120 600 Kč, která byla za užívání uhrazena, se dle vyjádření NTM rovnala pořizovací ceně. NTM tak uhradilo celkovou hodnotu mrazicí skříně platbami nájemného ještě před uzavřením darovací smlouvy.

## 3. Pozbývání DHM

NTM nepostupovalo v souladu s ustanovením § 53 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb., čímž porušilo rozpočtovou kázeň ve smyslu § 44 odst. 1 písm. c) téhož zákona, když příjmy z prodeje nemovitého majetku ve výši 8 mil. Kč připsané na účet NTM již 18. listopadu 2008 odvedlo do státního rozpočtu dne 22. dubna 2009 částkou 4 mil. Kč a 23. dubna 2009 částkou 4 mil. Kč.

MZM, NTM a VMP nepostupovaly v souladu s ustanovením § 14 odst. 7 zákona č. 219/2000 Sb., neboť před převedením DHM v celkové pořizovací ceně 1 037 221 Kč nevydaly písemná rozhodnutí o nepotřebnosti majetku.

VMP nepostupovalo v souladu s ustanovením § 19 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb. a § 21 vyhlášky č. 62/2001 Sb.<sup>9</sup>, neboť před prodejem neověřilo zájem jiných organizačních složek státu a nedoložilo doklady prokazující zjišťování zájemců o koupi na základě vlastního výběrového řízení anebo nabídky uveřejněné dle povahy prodávané věci a podle místních podmínek.

<sup>8</sup> Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

<sup>9</sup> Vyhláška č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu.

VMP nepostupovalo v souladu s ustanovením § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., neboť předmětem kupní smlouvy učinilo kromě pozemku oceněného znalcem i pozemek, který znalec neoceníl.

NTM, MLK, MUO, s. p. o., a VMP nepostupovaly v souladu s ustanovením § 14 odst. 7 zákona č. 219/2000 Sb., neboť nakládaly s majetkem v pořizovací ceně 3 359 505 Kč bez předchozího písemného rozhodnutí o jeho nepotřebnosti.

MZM nepostupovalo v souladu s ustanovením § 14 odst. 7 a § 19 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb., neboť jak v roce 2008, tak i v roce 2009 nedoložilo, že vyřazovaný majetek v celkové pořizovací ceně 463 942 Kč nabídl jiným organizačním složkám státu.

#### 4. Opravy a udržování DHM

MLK, MSB a SZM nepostupovaly v souladu s ustanovením § 26 odst. 2 vyhlášky č. 505/2002 Sb.<sup>10</sup>, když na účet 511 – *Opravy a udržování* zaúčtovaly nesprávně: MLK v roce 2008 výdaje ve výši 69 052 Kč a v roce 2009 výdaje ve výši 95 285 Kč, MSB v roce 2009 výdaje ve výši 106 505 Kč a SZM v roce 2009 výdaje ve výši 321 790 Kč za provedené stavební úpravy, kterými došlo k technickému zhodnocení budovy. Tento postup měl rovněž vliv na výši nákladů na odpisy a na výsledek hospodaření v roce 2008 a 2009.

MZM nepostupovalo v souladu s ustanovením § 26 odst. 3 vyhlášky č. 505/2002 Sb. tím, že v roce 2008 zvýšilo ocenění majetku o 385 980 Kč a v roce 2009 zvýšilo ocenění majetku o 726 487 Kč, ačkoliv se dle charakteru provedených prací nejednalo o technické zhodnocení, ale o opravy a údržbu. Tím podhodnotilo náklady na opravy a udržování vykázané ve výkazu zisku a ztráty.

MZM neprokázalo splnění povinnosti stanovené v ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb. dodržovat zásady transparentnosti při výběru dodavatelů veřejných zakázek malého rozsahu; jednalo se o opravy v objektech MZM v roce 2008 v celkové hodnotě 385 980 Kč a v roce 2009 v celkové hodnotě 726 487 Kč.

#### 5. Přenechání DHM do dočasného užívání jiným osobám

Při pronájmu majetku neuplatnilo NTM možnost upravit výši nájemného dle indexu průměrné roční míry inflace vyhlášeného Českým statistickým úřadem za předchozí kalendářní rok a MZM pronajalo nebytové prostory při jednodenním pronájmu za cenu o 4 000 Kč nižší, než bylo stanoveno ve vnitřním předpise MZM. Tímto postupem obě muzea neodůvodněně snížila výnos z majetku.

NTM v rozporu s § 27 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. nesjednalo pronájmy bytů na dobu maximálně 8 let, ale na dobu neurčitou. SZM sjednalo dobu nájmu na 12 let a MZM obešlo ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že sice sjednalo nájem na dobu stanovenou zákonem, avšak zároveň již ve smlouvě sjednalo i prodloužení pronájmu.

MUO, s. p. o., uzavřelo s fyzickou osobou zabývající se podnikáním dohodu o bezúplatné zápůjčce movitého majetku k provozování kavárny a vinárny a zavázalo se zajistit pro vypůjčitele vytápění, dodávku vody a elektrické energie, a to vše bez uplatnění finanční náhrady. V rozporu s § 27 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. nevymezilo dobu užívání. Porušilo i odst. 3 téhož paragrafu a zákona, neboť bezúplatné užívání lze sjednat jen s osobami nezabývajících se podnikáním.

<sup>10</sup> 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.



## 6. Účtování a vykazování DHM

Účetnictví všech muzeí kontrolovaných NKÚ s výjimkou MJAK nebylo v letech 2008 a 2009 správné a s výjimkou MJAK a MUO nebylo úplné a průkazné ve smyslu § 8 odst. 2, 3 a 4 zákona o účetnictví.

### a) Nedokončený DHM

NTM, VMP a TMB nepostupovaly v souladu s § 4 odst. 8 písm. b) a § 3 odst. 1 zákona o účetnictví tím, že v položce rozvahy A.3. *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek č. 24* vykazovaly majetek, který byl ke dni sestavení účetní závěrky ve stavu způsobilém k užívání:

- NTM v účetní závěrce k 31. prosinci 2006 a k 31. prosinci 2007 majetek v hodnotě 708 960 Kč,
- VMP v účetní závěrce k 31. prosinci 2007 majetek v hodnotě 651 150 Kč,
- VMP v účetní závěrce k 31. prosinci 2009 majetek v hodnotě 3 978 707 Kč,
- TMB v účetní závěrce k 31. prosinci 2009 majetek v hodnotě 11 048 360 Kč.

### b) Evidence DHM

VMP a MLK nepostupovaly v souladu s ustanovením § 4 odst. 8 písm. b) zákona o účetnictví, neboť v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2008 a k 31. prosinci 2009 nevykazovaly v položce rozvahy A.3. *Stavby č. 18* VMP celkem 8 budov<sup>11</sup> a MLK jednu budovu a ani je nesledovaly na podrozvahových účtech. MSB nevykazovalo v položce rozvahy A.3. *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí č. 19* majetek v celkové hodnotě 142 237 Kč. Muzea tento majetek nevykazovala ani v jiné položce rozvahy.

NTM a MUO, s. p. o., nepostupovaly v souladu s § 8 vyhlášky č. 505/2002 Sb., neboť majetek, který měl být vykázán v položkách rozvahy A.3. *Pozemky č. 16* a A.3. *Stavby č. 18*, sledovaly na podrozvahovém účtu, a to:

- NTM v letech 2008 a 2009 celkem 19 pozemků a v roce 2009 jeden dřevěný objekt;
- MUO, s. p. o., v roce 2008 jeden pozemek a jednu budovu a v roce 2009 jednu budovu.

NTM, MZM, SZM a VMP nepostupovaly v souladu s § 4 odst. 8 písm. b) zákona o účetnictví tím, že vykazovaly majetek v nesprávných položkách rozvahy, a to k 31. 12. 2008 NTM majetek v hodnotě 19 214 854 Kč a MZM majetek v hodnotě 10 183 918 Kč a k 31. 12. 2009 NTM majetek v hodnotě 27 472 684 Kč, MZM majetek v hodnotě 6 911 771 Kč, SZM majetek v hodnotě 1 135 925 Kč a VMP majetek v hodnotě 670 908 Kč.

SZM a VMP nepostupovaly v souladu s § 3 odst. 1 zákona o účetnictví tím, že VMP neúčtovalo o vyřazení majetku v pořizovací ceně 203 941 Kč a SZM o vyřazení majetku v pořizovací ceně 6 652 984 Kč do účetního období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisely, ale účtovaly o tomto majetku až v následujícím účetním období.

NTM, SZM a MZM nepostupovaly v souladu s § 25 zákona o účetnictví tím, že:

- NTM k 31. prosinci 2009 neocenilo pořizovací cenou dřevěný objekt nabytý koupí a dále tím, že neocenilo k 31. prosinci 2008 a k 31. prosinci 2009 19 pozemků reprodukční pořizovací cenou;
- SZM neocenilo k 31. prosinci 2008 a 31. prosinci 2009 celkem 7 pozemků pořizovací, resp. reprodukční pořizovací cenou;
- MZM v letech 2008 a 2009 neocenilo 11 pozemků vykazovaných v položce rozvahy A.3. *Pozemky č. 16* v souladu se zákonem o účetnictví – jednotlivé pozemky byly oceněny ve výši 1 Kč.

11 Hodnota staveb nevykazovaných v účetnictví činí 2 525 439,76 Kč a byla stanovena znaleckými posudky v průběhu kontroly NKÚ.

MLK a SZM nepostupovaly v souladu s § 28 odst. 1 zákona o účetnictví tím, že:

- MLK v roce 2009 zařadilo „stavbu – projekt ve výši 137 872 Kč“, vztahující se k akci vybudování výtahu, jako samostatnou stavbu vykazovanou v položce A.3. *Stavby č. 18* a tento majetek neodpisovalo;
- SZM u staveb v hodnotě 2 812 370 Kč nabytých v roce 2008 nedopočetlo účetní odpisy za období, ve kterém tyto stavby užívala jiná organizační složka státu, jak ukládá ustanovení bodu 4.10 *Českých účetních standardů* č. 512 ve spojení s ustanovením § 36 odst. 1 zákona o účetnictví.

NTM, SZM a VMP nepostupovaly v souladu s ustanovením § 10 odst. 1 písm. d) zákona č. 344/1992 Sb.<sup>12</sup> tím, že u 15 budov, které se evidují v katastru nemovitostí, nezajistily ve stanovené lhůtě provedení zápisu do katastru nemovitostí.

### c) Účtování o DHM

MZM nepostupovalo v souladu s § 31 odst. 2 písm. a) zákona o účetnictví, neboť účetní závěrku sestavenou k 31. prosinci 2008 neuschovalo po dobu 10 let.

HMT, MLK a MZM nepostupovaly v souladu s § 11 odst. 1 zákona o účetnictví, neboť některé z předložených účetních dokladů neobsahovaly veškeré zákonné náležitosti.

MUO, s. p. o., nepostupovalo v souladu s § 35 zákona o účetnictví tím, že na účetních dokladech byly částky ručně přepisovány nebo jinak upravovány – z oprav nebyl zřejmý původní zápis, v mnoha případech nebylo možno u opravovaných údajů určit osobu odpovědnou za provedení opravy ani okamžik provedení opravy.

NTM nepostupovalo v souladu s ustanovením § 8 odst. 3 zákona o účetnictví tím, že v roce 2008 neprovedlo účetní zápisy o bezúplatném převodu části pozemku v pořizovací ceně 10 982,27 Kč a majetek nadále vedlo v účetnictví.

NTM, VMP, MSB, HMT a MZM nepostupovaly v souladu s ustanovením § 13 odst. 1 písm. d) zákona o účetnictví tím, že v 18 případech užívání cizího majetku neúčtovaly v letech 2008 a 2009 v knihách podrozvahových účtů o najatém majetku.

### d) Inventarizace DHM

MZM, VMP, HMT a MLK nepostupovaly v souladu s ustanovením § 29 a § 30 zákona o účetnictví tím, že v roce 2008 neprokázaly provedení inventarizace u majetku v celkové pořizovací ceně 425 084 264 Kč a v roce 2009 neprokázaly provedení inventarizace u majetku v celkové pořizovací ceně 457 858 077 Kč.

NTM, TMB, MZM a MSB nedodržely ustanovení § 30 odst. 2 písm. a) zákona o účetnictví tím, že jejich inventurní soupisy neobsahovaly skutečnosti, ze kterých by bylo možné zjištěný majetek jednoznačně určit. Pořizovací cena majetku, který nebylo možné z inventurních soupisů jednoznačně určit, činila v souhrnu 90 619 905 Kč v roce 2008 a 90 559 862 Kč v roce 2009.

NTM vyhotovilo v letech 2008 a 2009 inventurní soupisy podrozvahových účtů, ze kterých nebylo možné jednoznačně určit majetek NKP Klášter Plasy.

NTM, MZM a HMT nepostupovaly v souladu s § 29 a § 30 zákona o účetnictví tím, že při fyzické inventuře majetku za rok 2008 nezjistily, že skutečný stav majetku je nižší než stav zachycený v účetnictví, a toto manko nezaúčtovaly do příslušného účetního období; např.:

- NTM majetek v pořizovací ceně 51 442 Kč,
- MZM majetek v pořizovací ceně 427 202 Kč,
- HMT majetek v pořizovací ceně 153 000 Kč.

<sup>12</sup> Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon).



NTM, MZM, HMT a VMP nepostupovaly v souladu s § 29 a § 30 zákona o účetnictví tím, že při fyzické inventuře majetku za rok 2008 a za rok 2009 nezjistily, že skutečný stav majetku je vyšší než stav zachycený v účetnictví, a tento přebytek nezaúčtovaly do příslušného účetního období; např.:

- NTM v roce 2008 majetek v pořizovací ceně 690 000 Kč a 4 pozemky o celkové výměře 5 244 m<sup>2</sup>;
- MZM v roce 2008 majetek v pořizovací ceně 548 741 Kč a dále 25 pozemků o výměře 55 834 m<sup>2</sup>;
- HMT v roce 2008 celkem 3 pozemky o výměře 434 m<sup>2</sup>;
- VMP v roce 2008 celkem 8 budov v k. ú. Rožnov pod Radhoštěm, Tylovice a Prostřední Bečva;
- NTM v roce 2009 majetek v pořizovací ceně 4 812 084 Kč.

HMT a NTM v roce 2009 nepostupovaly v souladu s ustanovením § 30 odst. 6 zákona o účetnictví tím, že zjistily inventarizační rozdíly, a to HMT ve výši 117 978 Kč a NTM ve výši 4 799 Kč, a tyto rozdíly nezaúčtovaly do účetního období roku 2009.

## 7. Sbírkový muzejní povahy

Sbírkový muzejní povahy spravují muzea podle zákona č. 122/2000 Sb. např. tím, že vedou sbírkovou evidenci, provádějí inventarizaci sbírek, zajišťují ochranu sbírek.

Kontrolovaná muzea byla k 31. prosinci 2009 zapsána v centrální evidenci sbírek jako správce u 11 sbírek muzejní povahy.

**Tabulka č. 3 – Údaje ke sbírkám muzejní povahy ke dni 31. prosince 2009**

Název organizace (zkrácený)	Počet sbírek	Počet evidenčních/inventárních čísel sbírkových předmětů*
Národní technické muzeum	1	56 970
Husitské muzeum	1	121 785
Moravské zemské muzeum	1	2 100 629
Muzeum J. A. Komenského	1	57 276
Muzeum loutkářských kultur	1	44 755
Muzeum skla a bižuterie	2	61 154**
Muzeum umění Olomouc	1	68 556
Slezské zemské muzeum	1	534 170
Technické muzeum Brno	1	50 799
Valašské muzeum v přírodě	1	125 175
<b>Celkem</b>	<b>11</b>	<b>3 221 269</b>

**Zdroj:** zřizovací listiny ze dne 17. prosince 2010, kontrolní protokol u MSB.

\* V § 2 odst. 5 vyhlášky č. 275/2000 Sb. je mimo jiné uvedeno: „Evidenčním číslem sbírkového předmětu je číslo, kterým je sbírkový předmět označen ... U sbírek vedených i v systematické evidenci je číslem evidenčním číslo inventární ...“

\*\* Sbírkové předměty evidované ve sbírce Muzea skla a bižuterie v Jablonci nad Nisou a ve sbírce Sklářského muzea v Kamenickém Šenově.

### a) Inventarizace sbírek

HMT a MSB nesplnily povinnost provádět každoroční inventarizaci sbírek nebo jejich určených částí, uloženou ustanovením § 9 odst. 1 písm. i) zákona č. 122/2000 Sb., neboť HMT neprovedlo v roce 2009 každoroční inventarizaci a MSB neprovedlo inventarizaci v roce 2008 ani v roce 2009 u sbírky Sklářského muzea v Kamenickém Šenově ani u sbírky Sklářského muzea v Novém Boru.



MJAK a VMP nepostupovaly v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 vyhlášky č. 275/2000 Sb.<sup>13</sup>, neboť MJAK v roce 2008 provedlo inventarizaci jen 1,18 % sbírkových předmětů, VMP v roce 2008 provedlo inventarizaci jen 2,84 % sbírkových předmětů a v roce 2009 provedlo inventarizaci jen 3,89 % sbírkových předmětů jimi spravovaných sbírek, přestože část sbírky určenou k inventarizaci musí každoročně tvořit nejméně 5 % všech věcí – movitých nebo nemovitých – tvořících sbírku.

#### b) Zapůjčení sbírek jiným subjektům

MSB, SZM, HMT a MZM porušily ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že:

- MSB uzavřelo smlouvu o výpůjčce sbírky Sklářského muzea v Kamenickém Šenově na dobu neurčitou v době, kdy zákon umožňoval sjednat užívání věcí v trvání maximálně 5 let, a dále uzavřelo smlouvu o výpůjčce sbírky Sklářského muzea v Novém Boru na dobu neurčitou v době, kdy bylo možné sjednat užívání na dobu nejvýše 8 let;
- SZM a HMT uzavřely 2 smlouvy o výpůjčce sbírkových předmětů na dobu neurčitou a MZM uzavřelo 4 smlouvy s trváním doby výpůjčky sbírkových předmětů více než 9 let.

### 8. Vnitřní kontrolní systém

VMP, NTM, MZM, MUO, s. p. o., MJAK a TMB v letech 2008 a 2009 nenaplnily v plném rozsahu povinnosti stanovené v § 25 odst. 1 a odst. 2, § 26 a § 27 zákona č. 320/2001 Sb., když:

- NTM a VMP v kontrolovaném období nezajistily stanovení schvalovacích postupů předběžné kontroly operací. NTM a VMP rovněž nevymezily funkce správce rozpočtu, příkazce operace a hlavní účetní;
- MZM v kontrolovaném období nezajistilo předběžnou, průběžnou a následnou kontrolu;
- MZM v kontrolovaném období nestanovilo rozsah pravomocí a odpovědností vedoucích a ostatních zaměstnanců;
- VMP v roce 2008, MUO, s. p. o., a MZM v letech 2008 a 2009 nezajistily postavení útvaru interního auditu v souladu se zákonem;
- MJAK v roce 2009 a TMB v letech 2008 a 2009 měly nepřipustně sloučené funkce příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní.

NTM nepostupovalo v souladu s ustanovením § 14 odst. 1 vyhlášky č. 416/2004 Sb.<sup>14</sup> tím, že nezajistilo předběžnou kontrolu při řízení veřejných výdajů po vzniku závazku v roce 2008 u výdajů v celkovém objemu 469 763 Kč a v roce 2009 u výdajů v celkovém objemu 455 013 Kč.

## III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola NKÚ zjistila nedostatky v účetnictví, na základě kterých konstatovala, že účetnictví kontrolovaných muzeí s výjimkou MJAK nebylo v letech 2008 a 2009 správné a s výjimkou MJAK a MUO ani úplné a průkazné. Nedostatky byly zjištěny ve vykazování majetku, v jeho evidenci, při účtování o něm i v oblasti inventarizace.

Nedostatky byly u kontrolovaných muzeí zjištěny v oblasti nakládání s DHM, a to při jeho opravách a udržování, při přenechání do dočasného užívání jiným osobám i při jeho pozbytvání. U MZM a VMP bylo dále zjištěno nedodržení zákona č. 137/2006 Sb.

<sup>13</sup> Vyhláška MK č. 275/2000 Sb., kterou se provádí zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů.

<sup>14</sup> Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.



V oblasti správy sbírek muzejní povahy bylo u HMT, MSB, MJAK a VMP zjištěno neplnění povinností při inventarizaci sbírek muzejní povahy. MSB, SZM, HMT a MZM porušily zákon č. 219/2000 Sb. tím, že uzavíraly smlouvy o výpůjčce sbírek na dobu delší, než umožňuje zákon.

VMP, NTM, MZM, MUO, s. p. o., MJAK a TMB nenaplnily v plném rozsahu povinnosti stanovené zákonem č. 320/2001 Sb.

Na základě opatření k nápravě uložených Ministerstvu kultury usnesením vlády vydal ministr kultury rozhodnutí, kterým byly změněny zřizovací listiny mj. i kontrolovaných muzeí. Ani takto změněné zřizovací listiny však nemají všechny potřebné náležitosti a obsahují nesprávné nebo neúplné údaje.

Ministerstvo kultury neprovedlo v roce 2009 u muzeí kontrolovaných NKÚ žádnou kontrolu ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb. Neprovedlo ani žádnou kontrolu ve smyslu zákona č. 122/2000 Sb., a to ani v případech, kdy některá muzea neplnila své povinnosti vyplývající ze zákona.

10/24

## Peněžní prostředky určené na pořízení a obnovu železničních kolejových vozidel

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/24. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na pořízení a obnovu železničních kolejových vozidel.

Kontrolováno bylo období od roku 2003 do března 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející. Kontrola byla prováděna od listopadu 2010 do dubna 2011.

### Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále jen „MD“);  
České dráhy, akciová společnost, (dále jen „ČD“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MD a ČD, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání, které podaly ČD, bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

**Senát NKÚ** (ve složení: Ing. Jiří Adámek – předseda,  
Mgr. Marie Hošková, JUDr. Eliška Kadaňová a Ing. Karel Sehoř – členové)  
na svém zasedání dne 17. května 2011

**schválil** usnesením č. 10/24/4

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

MD je ústřední orgán státní správy, který v rozsahu své působnosti odpovídá<sup>1</sup> za tvorbu a uskutečňování státní politiky v oblasti dopravy. V jeho působnosti je i oblast veřejné dopravy. MD bylo správcem programů, ze kterých byly poskytovány dotace ze státního rozpočtu na pořízení a obnovu železničních kolejových vozidel, a předkladatelem materiálů pro jednání vlády týkajících se peněžních prostředků na pořízení a obnovu železničních kolejových vozidel.

Podle zákona č. 77/2002 Sb.<sup>2</sup> je zakladatelem ČD stát, jehož jménem jedná MD. Stát vykonává akcionářská práva prostřednictvím sedmičlenného řídicího výboru, v němž jsou vládou písemně pověřeni zaměstnanci pěti ministerstev, z toho tři zaměstnanci MD. ČD byly rozhodujícím příjemcem peněžních prostředků ze státního rozpočtu a jediným příjemcem peněžních prostředků z úvěrů se státní zárukou určených na pořízení a obnovu železničních kolejových vozidel. Kontrola proto byla zaměřena především na pořízení a obnovu železničních kolejových vozidel u ČD.

---

1 Podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.  
2 Zákon 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.



Prostředky státního rozpočtu byly na uvedený účel poskytovány z programů č. 227 610 – *Podpora pořízení a obnovy železničních kolejových vozidel* (realizace programu byla v období let 2006 až 2008) a č. 127 630 – *Pořízení a modernizace železničních kolejových vozidel* (realizace programu byla stanovena na období let 2009 až 2013). MD poskytlo z obou programů v letech 2006 až 2010 celkem 1 492 mil. Kč prostředků státního rozpočtu, z toho ČD obdržely 1 479 mil. Kč, tj. 99 %.

V pěti případech v letech 2003 až 2007 byla ČD poskytnuta státní záruka na jistinu úvěru, úroky a poplatky spojené s poskytnutím úvěru na financování pořízení železničních kolejových vozidel. Celková výše státních záruk činila 165 mil. EUR (orientačně 4 125 mil. Kč při kurzu 25 CZK/EUR).

Kontrolováno bylo zejména dodržování pravidel financování programů (se zaměřením na specifikaci cílů, na bilanci potřeb a zdrojů a na realizaci akcí) a pořízení železničních kolejových vozidel z úvěrů se státní zárukou (se zaměřením na dodržování podmínek pro čerpání a užití peněžních prostředků). Kontrolováno bylo také užití peněžních prostředků ve výši 11 852 mil. Kč, které ČD získaly v roce 2008 prodejem části majetku státní organizaci Správa železniční dopravní cesty.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Dopravní politika České republiky

*Dopravní politika České republiky* je vrcholový koncepční dokument, zpracovaný MD, který stanovuje základní směry vývoje sektoru dopravy ve střednědobém horizontu. Na roky 2005 až 2013 byla schválena usnesením vlády ze dne 13. července 2005 č. 882<sup>3</sup>. Její součástí byly i specifické cíle týkající se dopravních prostředků veřejné dopravy. Pro oblast železničních kolejových vozidel v ní MD k monitorování naplňování cílů stanovilo následující dva indikátory a jejich limitní hodnoty:

- „na obnovu vozů bude do roku 2010 věnováno z kapitoly MD 400 mil. Kč ročně a po roce 2010 do roku 2013 500 mil. Kč“,
- „snížení průměrného stáří do roku 2013 u železničních osobních vozů na 13 let“.

Dosavadní vývoj ukazuje, že první indikátor byl plněn jen z části a splnění druhého indikátoru není reálné, neboť:

- Z kapitoly státního rozpočtu 327 – *Ministerstvo dopravy* byly na obnovu vozidel poskytnuty do roku 2010 prostředky státního rozpočtu v průměrné roční výši 298 mil. Kč, jak lze odvodit z tabulek č. 2 a č. 3. První indikátor byl tedy plněn jen na 75 %. Na rok 2011 nebyly v kapitole 327 rozpočtovány na uvedený účel žádné prostředky.
- Vývoj stáří železničních kolejových vozidel ČD, uvedený v tabulce č. 1, ukazuje, že se věková struktura kolejových vozidel ČD v uplynulých letech významněji nezlepšila. ČD měly v roce 2010 ve stavu 73 % vozidel starších 20 let a naplnění druhého indikátoru tak není s ohledem na finanční zdroje reálné. ČD ve strategických materiálech předpokládají investiční výdaje, především na pořízení a obnovu vozidlového parku, v letech 2011 až 2020 ve výši 50 800 mil. Kč, z toho do konce roku 2013 ve výši 28 000 mil. Kč, přičemž výdaje v letech 2011 až 2013 mají být v podstatné výši hrazeny z externích zdrojů. Tím by v roce 2014 mělo dojít ke snížení průměrného stáří vozidel z 26 let na 21 let.

**Tabulka č. 1 – Kolejová vozidla ČD podle věkové struktury (v %)**

	2006	2007	2008	2009	2010
Do 10 let	4	8	8	11	14
11–20 let	14	15	13	13	13
21–30 let	39	34	33	28	24
Nad 30 let	43	43	46	48	49

Zdroj: evidence ČD.

**MD nepředložilo žádné doklady, které by prokazovaly, že se vývojem plnění indikátorů k naplňování cílů pro oblast železničních kolejových vozidel zabývalo** s cílem potvrdit nebo korigovat své záměry. MD sice hodnotilo účinnost dopravní politiky podle stavu ke konci roku 2009 a příslušný dokument předložilo vládě ke schválení<sup>4</sup>, ale uvedený vývoj v něm nevedlo.

## 2. Programy č. 227 610 a č. 127 630

Účast státního rozpočtu na financování programu upravoval zákon č. 218/2000 Sb.<sup>5</sup> a prováděcí vyhláška<sup>6</sup>. Podle těchto předpisů měla dokumentace programu obsahovat specifikaci cílů programu spolu s jejich technicko-ekonomickým zdůvodněním a vyhodnocením efektivnosti vynaložených finančních prostředků. Na stanovené cíle programu měly navazovat parametry nebo indikátory, jejichž dosažené hodnoty měly být obsahem závěrečného vyhodnocení programu. Prostředky státního rozpočtu měly být žadatelům poskytovány na základě registrace konkrétních akcí v informačním systému programového financování (ISPROFIN) a následného vydání příslušného rozhodnutí<sup>7</sup>.

### 2.1 Cíle, parametry a indikátory

**a) MD v dokumentacích obou programů uvedlo řadu cílů, jako zvyšování úrovně kultury cestování, úsporu nákladů, snížení hluku a vibrací apod., avšak nestanovilo indikátory a parametry tak, aby umožňovaly vyhodnotit plnění těchto cílů.** MD nedoložilo ani doklady, které by umožňovaly posoudit správnost stanovení výchozích a cílových hodnot indikátorů a parametrů. U řady z nich nebyl zřejmý jejich vztah k cílům programů. Například:

MD ve výčtu cílů v dokumentaci programu č. 227 610 nevedlo žádný cíl týkající se stáří vozidel. Přesto v části dokumentace programu týkající se specifikace věcných cílů uvedlo jako další cíl podpory *snížení průměrného stáří vozidel* a jako hlavní indikátor programu *průměrné stáří vozidel*. Jeho výchozí hodnotu uvedlo 26 let s tím, že dlouhodobým cílem programu je snížení této hodnoty minimálně o 1 %, tj. minimálně o tři měsíce. MD ve specifikaci cílů také uvedlo, že by se průměrné stáří vozidel mělo postupně snižovat až do cílového stavu, kdy nebude překračována provozní životnost jednotlivých typů vozidel 20 let. Nebylo však zřejmé, jakým způsobem a kdy mělo být cílového stavu dosaženo, když program, jehož realizace byla stanovena na tři roky, měl k jeho dosažení přispět snížením průměrného stáří vozidel jen minimálně o tři měsíce.

<sup>4</sup> Vláda jej schválila usnesením ze dne 11. ledna 2010 č. 38 k Vyhodnocení účinnosti Dopravní politiky České republiky pro léta 2005–2013 v roce 2009.

<sup>5</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>6</sup> Do roku 2006 vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, a od roku 2007 vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

<sup>7</sup> V případě ČD do roku 2006 rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce a od roku 2007 rozhodnutí o poskytnutí dotace podle § 14 zákona č. 218/2000 Sb.



MD ve zdůvodnění cílů obsažených v dokumentaci programu č. 127 630, schválené v roce 2008, uvedlo výchozí hodnotu průměrného stáří vozů pro osobní železniční dopravu ve výši 27 let. ČD, které vlastní rozhodující počet těchto vozů, uváděly ve výroční zprávě za rok 2008 vyšší stáří, a to od 29 let do 36 let podle příslušných skupin vozidel<sup>B</sup>.

**Hodnocení efektivity finančních prostředků na realizaci programů nebylo v dokumentacích programů uvedeno.** MD v částech dokumentací programů, týkajících se vyhodnocení efektivity zdrojů na přípravu a realizaci programů, uvedlo v zásadě jen postupy pro vyhodnocení při ukončení programu. V případě programu č. 227 610 uvedlo mj. dvě kritéria pro hodnocení efektivity, která však efektivity vynaložených finančních prostředků vyjadřovala jen minimálně nebo vůbec. Jednalo se o tato kritéria:

- kontrola skutečného počtu pořízených vozidel se státní účastí,
- prověření vlivu pořízených vozidel na celkový stav vozidlového parku z hlediska dodržení obnovy vozidlového parku, hodnocení vývoje jeho průměrného stáří, hodnocení provozního využití nově pořízených vozidel a hodnocení využití vytvořeného přiměřeného zisku ve vztahu k financování vozidel.

b) Program č. 227 610, zahájený v roce 2006, byl ukončen v roce 2008 a program č. 127 630, zahájený v roce 2009, má být ukončen v roce 2013. Zdroji financování programů byly prostředky státního rozpočtu a vlastní zdroje účastníků programů. Plnění finančních parametrů programů je uvedeno v následujících tabulkách č. 2 a 3.

**Tabulka č. 2 – Finanční parametry programu č. 227 610** (v mil. Kč)

	2006	2007	2008	Celkem
<b>Potřeba celkem</b>	833	820	820	2 473
– z toho:				
– <i>prostředky stát. rozpočtu</i>	395	400	400	1 195
– <i>zdroje účastníků programu</i>	438	420	420	1 278
<b>Čerpání celkem</b>	645	1 041	1 649	3 335
– z toho:				
– <i>prostředky stát. rozpočtu</i>	323	352	417	1 092
– <i>zdroje účastníků programu</i>	322	689	1 232	2 243

Zdroje: dokumentace programu a závěrečné vyhodnocení programu.

**Tabulka č. 3 – Finanční parametry programu č. 127 630** (v mil. Kč)

	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem
<b>Potřeba celkem</b>	1 800	2 580	2 080	3 580	2 500	12 540
– z toho:						
– <i>prostředky stát. rozpočtu</i>	800	800	800	800	800	4 000
– <i>zdroje účastníků programu</i>	1 000	1 780	1 280	2 780	1 700	8 540
<b>Čerpání celkem</b>	664	220	0			884
– z toho:						
– <i>prostředky stát. rozpočtu</i>	300	100	0			400
– <i>zdroje účastníků programu</i>	364	120	0			484

Zdroje: dokumentace programu a závěrečné vyhodnocení akcí.



**ba)** Z tabulky č. 2 je zřejmé, že na financování programu č. 227 610 bylo v letech 2006 až 2008 vynaloženo o 35 % více finančních prostředků, než bylo předpokládáno. Navýšeny byly zdroje účastníků programu, neboť účast prostředků státního rozpočtu byla o 9 % nižší, než bylo předpokládáno.

**MD v závěrečném vyhodnocení programu hodnotilo plnění cílů programu převážně obecnými konstatováními,** která nebylo možné z předložených dokladů ověřit. Efektivnost vynaložených prostředků, jak uvedlo v dokumentaci programu, nehodnotilo. K prvému z výše uvedených kritérií efektivnosti uvedlo jen přehled o pořízených a modernizovaných vozidlech a podle druhého kritéria hodnocení neprovedlo. **Nehodnotilo ani plnění výše uvedeného hlavního indikátoru programu,** kterým bylo snížení průměrného věku kolejových vozidel minimálně o 1 %. V dokumentaci navazujícího programu č. 127 630 bylo uvedeno průměrné stáří vozidel 27 let, což je o jeden rok více, než byla výchozí hodnota průměrného stáří vozidel před zahájením programu č. 227 610. To ukazuje, že tento indikátor nebyl splněn.

**bb)** Z tabulky č. 3 je zřejmé, že **financování programu č. 127 630 neprobíhalo podle schválených předpokladů.** Na financování programu bylo v letech 2009 a 2010 vynaloženo 884 mil. Kč, což je 20 % z předpokládané výše 4 380 mil. Kč. Prostředky státního rozpočtu byly vynaloženy ve výši 400 mil. Kč, což je 25 % z předpokládané výše 1 600 mil. Kč. V roce 2011 nejsou předpokládány žádné výdaje na program. V době kontroly byla realizace programu téměř v polovině, ale na jeho financování bylo vynaloženo jen 7 % z celkové předpokládané částky.

MD tuto situaci nijak neřešilo. Stanovené cíle a časové a finanční podmínky programu nepřehodnotilo. Pouze k tomu uvedlo, že vyhodnocováním naplňování cílů a časových a finančních parametrů se bude zabývat až při závěrečném vyhodnocení programu.

## 2.2 Realizace akcí

Registrace akcí v programech a vydávání příslušných rozhodnutí probíhaly v zásadě v souladu s pravidly pro účast státního rozpočtu na financování programu. Kontrolou závěrečných vyhodnocení akcí rovněž nebyly zjištěny nedostatky.

## 3. Úvěry se státní zárukou

Úvěry se státní zárukou byly ČD poskytovány v letech 2003 až 2007 prostřednictvím evropské společnosti pro financování železničních vozidel EUROFIMA<sup>9</sup>. Státní záruka na ně byla poskytnuta na základě příslušných zákonů<sup>10</sup> v celkové výši 165 mil. EUR (orientačně 4 125 mil. Kč při kurzu 25 CZK/EUR). Za tyto finanční prostředky ČD pořídily 45 vozidel, z toho 26 osobních vozů, patnáct elektrických jednotek a čtyři elektrické lokomotivy, v celkové hodnotě 175 mil. EUR. Podíl prostředků EUROFIMA na financování jejich pořízení tak činil 94 %. Zbylou částku uhradily ČD z vlastních zdrojů. Pořízená vozidla jsou až do doby jejich splacení majetkem společnosti EUROFIMA.

<sup>9</sup> Jde o akciovou společnost založenou železničními správami evropských států, jejímž předmětem činnosti je obstarávání kolejových vozidel, především vlastním akcionářům, a to formou pronájmů s následným odprodejem. Česká republika přistoupila k *Úmluvě o založení Evropské společnosti pro financování železničních vozů EUROFIMA* 26. července 2002 po schválení vládou a Parlamentem ČR a po ratifikaci Úmluvy prezidentem republiky.

<sup>10</sup> Zákon č. 516/2002 Sb., o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění úvěru určeného na financování nákupu železničních vozů, poskytnutého společností EUROFIMA, zákony č. 668/2004 Sb., č. 180/2006 Sb. a č. 297/2007 Sb., o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění úvěru poskytnutého společností EUROFIMA za účelem financování nákupu železničních kolejových vozidel, a zákon č. 358/2005 Sb., o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění úvěru poskytnutého společností EUROFIMA za účelem financování nákupu železničních kolejových vozidel a o změně zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů.



Poskytnuté částky úvěrů na úhradu pořízených železničních vozidel mají být uhrazeny po deseti letech od uzavření příslušné smlouvy mezi ČD a společností EUROFIMA, tj. v letech 2013 až 2017. ČD do té doby hradily nebo budou hradit společnosti EUROFIMA jen úroky a příspěvky k pokrytí nákladů na její činnost a do státního rozpočtu poplatky za poskytnutí státní záruky. Závazky vyplývající z poskytnuté státní záruky plnily.

MD nepředložilo žádné doklady, ze kterých by bylo možno posoudit objektivnost údajů o schopnosti ČD splácet úvěry se státní zárukou uvedených v podkladových materiálech, na základě kterých byly příslušné zákony o poskytnutí státních záruk schváleny. MD v těchto materiálech uvádělo pozitivní předpoklady o vývoji hospodaření a stabilitě ekonomické situace ČD, které se nepotvrdily. Například:

MD v roce 2005 uvedlo v příloze důvodové zprávy pro jednání vlády k návrhu zákona č. 358/2005 Sb. výhled hospodaření ČD, podle kterého měly ČD docílit kladný výsledek hospodaření poprvé v roce 2006, a to ve výši 1 006 mil. Kč. Ten měl do roku 2010 vzrůst o 276 % na 3 785 mil. Kč. Podle přílohy k důvodové zprávě pro jednání vlády k návrhu zákona č. 297/2007 Sb. však měly ČD docílit kladný výsledek hospodaření o rok později v roce 2007, a to ve výši jen 50 mil. Kč, a jeho nárůst do roku 2010 měl být jen na 1 400 mil. Kč, tj. na 37 % hodnoty, kterou MD uvedlo v roce 2005. Ve skutečnosti byla provozním výsledkem hospodaření ČD v roce 2008 i v roce 2009 ztráta (výsledek hospodaření za rok 2010 nebyl v době kontroly ještě k dispozici).

#### 4. Výběr dodavatelů

ČD zadávaly veřejné zakázky na pořízení nebo obnovu příslušných typů železničních kolejových vozidel, které financovaly z programů nebo z úvěrů se státní zárukou, společně s dalšími požadavky na pořízení nebo obnovu vozidel, které financovaly z jiných zdrojů. Veřejné zakázky zadávaly podle zákonů o veřejných zakázkách<sup>11</sup>. Finančních prostředků z programů ve výši 1 479 mil. Kč a z úvěrů se státní zárukou v uvedené orientační výši 4 125 mil. Kč, poskytnutých v kontrolovaném období, se týkalo devět veřejných zakázek, kterými ČD pořídily nebo obnovily celkem 368 kolejových vozidel v ceně 17 813 mil. Kč bez DPH. **Tyto veřejné zakázky zadaly ČD na základě nabídky jednoho uchazeče:**

- Ve čtyřech případech zadaly zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění (podle zákona č. 40/2004 Sb.) nebo na základě výzvy jednomu zájemci (podle zákona č. 199/1994 Sb.), což zdůvodnily nezbytností unifikace vozidlového parku.
- Ve třech případech vyhlásily otevřená řízení (podle zákona č. 40/2004 Sb.), která následně zrušily. Důvodem bylo, že se přihlásil pouze jeden uchazeč (zadávací dokumentaci si vyzvedli čtyři, resp. pět zájemců), který byl vyloučen pro překročení předpokládané hodnoty, popř. z důvodu nesplnění některých požadovaných podmínek. ČD následně zadaly vyloučeným uchazečům zakázky v jednacích řízeních bez uveřejnění za ceny, které byly v porovnání s původní nabídkou v otevřeném řízení nižší v rozsahu od 0,5 % do 2,3 %.
- V jednom případě zadaly zakázku v otevřeném řízení (podle zákona č. 137/2006 Sb.), do kterého se přihlásil pouze jeden uchazeč.
- V jednom případě zadaly zakázku na základě obchodní veřejné soutěže (podle zákona č. 199/1994 Sb.), do které se přihlásili dva uchazeči, z nichž jeden byl po posouzení nabídek vyloučen.

<sup>11</sup> Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, – zrušen v květnu 2004; zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, – zrušen v červenci 2006; zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, – účinný od července 2006.



## 5. Peněžní prostředky, které ČD získaly prodejem části majetku v roce 2008

ČD získaly v roce 2008 prodejem části majetku státní organizaci Správa železniční dopravní cesty peněžní prostředky ve výši 11 852 mil. Kč. Peněžní prostředky k úhradě kupní ceny, stanovené na základě znaleckého posudku, poskytl Správě železniční dopravní cesty MD rozhodnutím o poskytnutí dotace vydaným podle § 14 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. Převod majetku schválila vláda usnesením ze dne 4. prosince 2007 č. 1352<sup>12</sup>. Předmětem převodu byla podle smlouvy personální, majetková a technická základna 18 organizačních jednotek a některých odborů ČD působících v oblasti provozování dráhy.

V souvislosti s tímto prodejem přijala vláda usnesení ze dne 21. dubna 2008 č. 476<sup>13</sup>, kterým schválila žádost rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky o změnu specifických ukazatelů v kapitole státního rozpočtu 327 – *Ministerstvo dopravy*. **Podle žádosti měly být veškeré takto získané finanční prostředky účelově vázány na obnovu kolejových vozidel.** Změna ukazatelů spočívala ve snížení ukazatele *dotace pro Státní fond dopravní infrastruktury* o 12 000 mil. Kč a souvztažného zvýšení ukazatele *dražní doprava* o 12 000 mil. Kč. Výpadek příjmů Státního fondu dopravní infrastruktury ve výši 12 000 mil. Kč měl být dorovnán v letech 2008 a 2009 z privatizačních příjmů.

Rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky schválil žádost o změnu specifických ukazatelů, předloženou ministrem dopravy, usnesením ze dne 14. května 2008 č. 461 a Ministerstvo financí změnu ukazatelů následně provedlo.

Vláda na základě materiálu předloženého MD změnila (usnesením ze dne 27. června 2008 č. 795<sup>14</sup>) výše uvedené usnesení č. 1352 z roku 2007 a mj. v něm doplnila bod II/2 tak, že uložila ministru dopravy „zabezpečit, aby finanční prostředky získané za převod majetku akciové společnosti České dráhy na státní organizaci Správa železniční dopravní cesty byly použity výhradně na zajištění prioritních činností souvisejících s železniční osobní dopravou“. **Toto určení umožňovalo, na rozdíl od předchozího určení, použít peněžní prostředky širěji na veškerou hlavní činnost ČD.**

Podle písemných informací předložených MD a ČD použily ČD z částky 11 852 mil. Kč v letech 2008 až 2010 na obnovu kolejových vozidel 8 042 mil. Kč. Ze zbylé části použily v roce 2008 na úhradu závazků převedených s prodaným majetkem na Správu železniční dopravní cesty 1 736 mil. Kč a na úhradu svých závazků 2 074 mil. Kč, z toho na dofinancování mzdových nároků 1 250 mil. Kč.

## III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola byla zaměřena na peněžní prostředky poskytnuté ČD na pořízení a obnovu železničních kolejových vozidel v letech 2003 až 2010 z programů č. 227 610 a č. 127 630 v celkové výši 1 479 mil. Kč a z úvěrů se státní zárukou v celkové výši 165 mil. EUR (orientačně 4 125 mil. Kč při kurzu 25 CZK/EUR). Dále byly prověřovány peněžní prostředky ve výši 11 852 mil. Kč, které ČD získaly v roce 2008 prodejem části majetku státní organizaci Správa železniční dopravní cesty.

12 k převodu funkce provozovatele celostátní železniční dráhy a regionálních drah ve vlastnictví státu a převodu výkonu některých činností, které jsou obsahem provozování dráhy, ze společnosti České dráhy, a.s., na organizaci Správa železniční dopravní cesty, státní organizace.

13 o žádosti rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky o změnu závazných specifických ukazatelů státního rozpočtu České republiky na rok 2008, kapitoly Ministerstvo dopravy.

14 kterým se mění usnesení vlády ze dne 4. prosince 2007 č. 1352, k převodu funkce provozovatele celostátní železniční dráhy a regionálních drah ve vlastnictví státu a převodu výkonu některých činností, které jsou obsahem provozování dráhy, ze společnosti České dráhy, a.s., na organizaci Správa železniční dopravní cesty, státní organizace.



MD neprokázalo, že prostřednictvím programů zabezpečilo cílenou a efektivní alokaci prostředků státního rozpočtu, především:

- nestanovilo indikátory a parametry programů tak, aby umožňovaly vyhodnotit splnění stanovených cílů a předpokladů,
- neprovedlo hodnocení efektivnosti finančních prostředků na realizaci programů,
- u programu č. 227 610, který byl v roce 2008 ukončen, neprovedlo řádné hodnocení splnění stanovených cílů, indikátorů nebo parametrů,
- u programu č. 127 630 (v realizaci) neřešilo skutečnost, že se realizace značně odchylovala od schválených finančních podmínek.

Poznanky z kontroly ukázaly, že MD stanovilo neopodstatněně komplikovaný a netransparentní systém cílů, indikátorů a parametrů programů, jejichž naplnění nemohlo být, především s ohledem na předpokládané finanční zdroje programů, účinně a prokazatelně dosaženo.

Požizování a obnova železničních kolejových vozidel z úvěrů, na které byla poskytnuta státní záruka, probíhaly v souladu s příslušnými zákony a smlouvami. ČD, které dosud hradily jen úroky a příslušné příspěvky a poplatky, závazky ve vztahu k těmto úvěrům plnily.

NKÚ doporučuje, vzhledem k odchylnému vývoji hospodářského výsledku, než MD uvádělo v přílohách důvodových zpráv pro jednání vlády k přijetí zákonů o poskytnutí státní záruky za úvěry, a investičním záměrům ČD do roku 2020, jejichž významná část má být hrazena z externích zdrojů, aby orgány ČD, v nichž má stát své zástupce, sledovaly finanční situaci ČD s důrazem na soulad záměrů na vynakládání investičních prostředků s finančními možnostmi ČD, s cílem ujistit se o schopnostech ČD řádně v letech 2013 až 2017 splácet úvěry, na něž byla poskytnuta státní záruka.

Kontrolou zadávacích řízení na dodavatele železničních kolejových vozidel, financovaných z prostředků programů a úvěrů se státní zárukou, nebylo zjištěno porušení zákona o veřejných zakázkách. Příslušné veřejné zakázky však ČD zadaly na základě nabídky jednoho uchazeče, což mohlo ovlivnit výši ceny v neprospěch ČD.

Peněžní prostředky ve výši 11 852 mil. Kč, které ČD získaly prodejem části majetku státní organizaci Správa železniční dopravní cesty, byly původně určeny na obnovu kolejových vozidel. Tento účel MD uvedlo i v žádosti o změnu ukazatelů v kapitole 327 – *Ministerstvo dopravy*, kterou schválila vláda a rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Následně MD předložilo vládě požadavek na širší užití těchto peněžních prostředků na prioritní činnosti související s železniční osobní dopravou, který vláda schválila. Podle písemných informací MD a ČD použily ČD z uvedených prostředků 8 042 mil. Kč na pořízení a obnovu kolejových vozidel a zbylých 3 810 mil. Kč na úhradu jiných závazků včetně mzdových.

10/31

## Prodej přebytku jednotek přiděleného množství emisí (Assigned Amount Units) a použití takto získaných peněžních prostředků

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/31. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit prodej přebytku jednotek přiděleného množství emisí (*Assigned Amount Units*, dále jen „jednotky AAU“) a nastavení programu *Zelená úsporám* (dále také „Program“) s ohledem na stanovené podmínky a dosahování cílů tohoto Programu.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2009 a 2010, v případě věcných souvislostí i období předchozí a období do ukončení kontroly.

Kontrola byla prováděna v období od září 2010 do února 2011.

### Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“);

Státní fond životního prostředí České republiky (dále také „SFŽP“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podal SFŽP, byly vypořádány vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách SFŽP nepodal.

**Kolegium NKÚ** na svém X. zasedání, konaném dne 23. května 2011,

**schválilo** usnesením č. 8/X/2011

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

### 1. Stručný popis prostředí

Prodej jednotek AAU<sup>1</sup> vychází z mezinárodní dohody *Kjótský protokol k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu*<sup>2</sup> (dále jen „Protokol“<sup>3</sup>), kterou Česká republika (dále také „ČR“) podepsala v roce 1998 a schválila v roce 2001. Protokol vstoupil v platnost v roce 2005, po splnění podmínek dohody<sup>4</sup>. Jde o závaznou mezinárodní mnohostrannou

1 Jedna **jednotka AAU** opravňuje držitele v letech 2008 až 2012 k vypuštění jedné tuny **CO<sub>2eq</sub>**; přičemž **CO<sub>2eq</sub>** je uhlíkový ekvivalent CO<sub>2</sub> (oxidu uhličitého), tj. vyjádření účinku různých skleníkových plynů na klimatické změny pouze účinkem CO<sub>2</sub>.

2 **Rámcová úmluva Organizace spojených národů o změně klimatu** přijatá v Rio de Janeiro v roce 1992 definovala obecná stanoviska k ochraně klimatu (dále jen „Rámcová úmluva“).

3 **Kjótský protokol** přijatý dne 11. prosince 1997 umožňuje obchodovatelnost jednotek AAU. Množství jednotek AAU přidělené konkrétnímu státu vychází z cílů pro dosažení emisních úspor specifikovaných v příloze B. Platnost Protokolu vyprší na konci roku 2012.

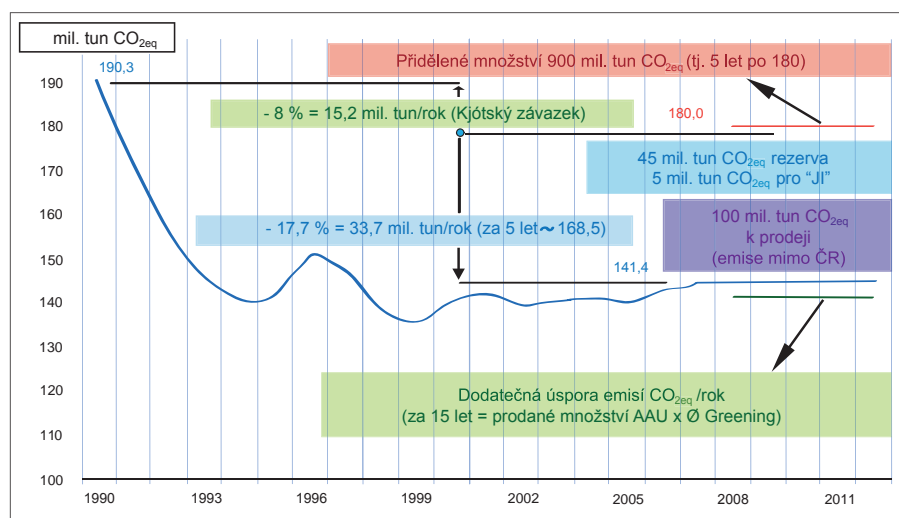
4 **Ratifikace** alespoň 55 států, z nichž státy uvedené v příloze I. vypouštěly v roce 1990 celkem alespoň 55 % jejich celkových emisí skleníkových plynů. Protokol v roce 2004 ratifikovalo 132 států, z toho 37 zemí uvedených v příloze I Protokolu, které emitují 61,6 % emisí zemí přílohy I. V roce 2005 to již bylo 193 zemí s podílem emisí v objemu 63,7 %.



smlouvu, ze které pro signatářskou zemi vyplývá povinnost monitorovat emise skleníkových plynů a snížit jejich průměrný objem v letech 2008 až 2012 minimálně o 5 % v porovnání s rokem 1990.

Z přílohy B Protokolu plyne pro ČR závazek snížit v letech 2008 až 2012 průměrný objem skleníkových plynů přepočítaný na jednotky  $\text{CO}_{2\text{eq}}$  o 8 %. V roce 2008 ČR snížila množství skleníkových plynů vůči výchozímu stavu v roce 1990 o 25,7 %. Po splnění uvedeného závazku disponuje ČR úsporami ve výši 17,7 %, které se rozhodla<sup>5</sup> využít k prodeji podle článku 17 Protokolu prostřednictvím tzv. mechanismu mezinárodního obchodování s emisemi<sup>6</sup> (dále jen „IET“). V roce 1990 ČR vypustila 190,3 mil. tun  $\text{CO}_{2\text{eq}}$ .

**Graf č. 1 – Emisní bilance ČR v letech 1990–2008 a objem  $\text{CO}_{2\text{eq}}$  k prodeji**



**Zdroj:** Program „Zelená úsporám“ – Programový dokument z 8. března 2009, Český hydrometeorologický ústav.

Pro léta 2008 až 2012 bylo ČR přiděleno 900 mil. tun jednotek AAU. Přebytek tedy činí asi 150 mil. jednotek AAU (viz graf č. 1). Po odečtení povinných 5 % z přiděleného množství do rezervy a asi 5 mil. jednotek AAU pro „mechanismus společné implementace“ měla ČR k dispozici 100 mil. tun obchodovatelných jednotek AAU.

K podpoře dalšího snižování emisí skleníkových plynů slouží mechanismus *Green Investment Scheme* (dále jen „GIS“), který je iniciativou zemí zapojených do IET. Cílem GIS je zajistit na úrovni jednotlivých států propojení jednotek AAU s konkrétními projekty zaměřenými na redukci emisí<sup>7</sup>. V ČR byl na principech GIS připraven program *Zelená úsporám*.

5 **Usnesení vlády č. 44 ze dne 17. ledna 2007 o Programovém prohlášení vlády**, zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, navazující na směrnici EP a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

6 **Protokol připouští tři mechanismy uplatnění:**

- mechanismus společné implementace (JI – *Joint Implementation*),
- mechanismus čistého rozvoje (CDM – *Clean Development Mechanism*),
- mechanismus mezinárodního obchodování s emisemi (IET – *International Emission Trade*).

7 Dále je v textu kontrolního závěru používáno pouze označení  $\text{CO}_2$ .

## 2. Vymezení kontrolovaných osob

**MŽP** je ústředním orgánem státní správy a orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí. Dle zákona č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, jsou jednotky AAU majetkem ČR, se kterým hospodaří MŽP. Na hospodaření s tímto majetkem se nevztahují právní předpisy upravující hospodaření s majetkem ČR.

**SFŽP** byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky. Jako příjem SFŽP jsou zákonem č. 695/2004 Sb. určeny rovněž peněžní prostředky získané z prodeje jednotek AAU; tyto prostředky mohou být použity pouze na podporu činností a akcí vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů. Za tímto účelem SFŽP administruje program *Zelená úsporám*.

## 3. Cíle kontroly

Kontrolní akce byla zaměřena na posouzení, zda systém prodeje jednotek AAU přinesl co největší objem finančních zdrojů a zda takto získané peněžní prostředky (dále jen „prostředky“) byly v Programu hospodárně, efektivně a účelně využity.

Při hodnocení hospodárnosti NKÚ posuzoval, zda byly minimalizovány náklady na administraci a propagaci Programu. Při hodnocení efektivnosti NKÚ posuzoval, zda bylo snížení emisí dosaženo za minimálních nákladů. Při hodnocení účelnosti NKÚ posuzoval, zda byl v rámci Programu dosažen předpoklad snížení emisí.

Kontrolou bylo prověřeno nastavení systému prodeje jednotek AAU a dosažené výsledky, nakládání s prostředky získanými z prodeje jednotek AAU, nastavení Programu, způsob jeho řízení a administrace, nastavení systému a realizace průběžného vyhodnocování dosažených výsledků a přínosů. Kontrolní akce se nezabývala kontrolou dotací přidělených příjemcům.

Kontrola se zaměřila pouze na oblast týkající se mechanismu IET, nezabývala se mechanismem evropského systému emisního obchodování EU ETS<sup>8</sup>. Kontrolní akce si nekladla za cíl hodnotit smysl a účel Protokolu.

**Pozn.:** Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Ceny jsou v kontrolním závěru uváděny včetně DPH, pokud není uvedeno jinak.

# II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

## 1. Získávání prostředků pro účely Programu a nakládání s nimi

### 1.1 Nakládání s jednotkami AAU

Návrh postupu pro obchodování s jednotkami AAU a pro nakládání s prostředky získanými z jejich prodeje byl projednán vládou, která jej vzala na vědomí<sup>9</sup>. Odhadované příjmy se blížily hodnotě 25 mld. Kč. Následně MŽP zahájilo přípravu obchodování a vyjednávání s potenciálními kupci. První smlouvu o prodeji jednotek AAU uzavřela ČR zastoupená MŽP dne 30. března 2009. Ke dni 31. prosince 2010 bylo uzavřeno celkem jedenáct smluv. Jednotky AAU byly na jejich základě prodány jak jiným státům, tak i soukromým zahraničním subjektům.

<sup>8</sup> **EU ETS** (*Europe Union Emission Trade Scheme*) – nástroj zemí EU vedoucí k plnění povinností, jež jim vyplývají z Protokolu. V ČR je podle webu MŽP zapojeno do systému 394 českých průmyslových podniků, kterým bylo pro léta 2008 až 2012 přiděleno 86,8 mil. tun CO<sub>2eq</sub> ročně.

<sup>9</sup> Usnesení vlády č. 1280 ze dne 14. listopadu 2007 a č. 1524 ze dne 1. prosince 2008.



**Pro přípravu a realizaci obchodování vytvořilo MŽP takové předpoklady, aby v podmínkách mezinárodního obchodování s jednotkami AAU vedly k dosažení předpokládaných výnosů.**

Z celkového množství 100 milionů jednotek AAU určených k prodeji MŽP k datu 31. prosince 2010 prodalo 85,75 milionů. Průměrná cena jedné prodané jednotky AAU a objem prodaného množství se blíží předpokladům z doby před zahájením obchodování. V kontrolovaném období byla ČR v objemu prodeje jednotek AAU nejúspěšnějším prodejcem emisního přebytku na mezinárodním emisním trhu.

## 1.2 Nakládání s prostředky získanými z prodeje jednotek AAU

Část smluv uzavřených s kupci jednotek AAU svoluje k tomu, aby poskytnuté prostředky byly dále zhodnocovány prostřednictvím termínovaných vkladů za stanovených podmínek. Řídící výbor programu *Zelená úsporám* (viz kapitola 2.2 tohoto kontrolního závěru) schválil návrh SFŽP, aby se na zhodnocování prostředků podílely banky spolupracující na administraci Programu. Při rozhodování o výši částek, které budou rozděleny spolupracujícím bankám z prostředků určených ke zhodnocování, byla využita další kritéria nad rámec smluvních podmínek s kupci jednotek AAU. To mělo za následek omezení významu úrokové sazby jako rozhodujícího kritéria pro maximalizaci výnosu.

V období od 1. ledna do 17. února 2010 ponechal SFŽP na účtu ČNB prostředky ve výši 6 mld. Kč určené ke zhodnocení. Kontrolním výpočtem bylo ověřeno, že dosažitelný výnos (při nejnižším nabízeném komerčním úroku) ze zhodnocení těchto prostředků tak byl snížen nejméně o 3,6 mil. Kč.

**SFŽP nezajistil maximální možné zhodnocení prostředků, které obdržel z prodeje jednotek AAU.**

## 2. Nastavení Programu a jeho řízení

### 2.1 Nastavení Programu

Vláda ČR přijala usnesením č. 44 ze dne 17. ledna 2007 programové prohlášení vlády, ve kterém deklarovala, že z výnosů prodeje jednotek AAU bude financován program zaměřený na úspory energie v bytových a rodinných domech, administrativních a veřejných budovách. Podpora z prostředků Programu měla být dle předpokladů dostupná bez razantní změny podmínek všem žadatelům po celou dobu jeho trvání, případně do vyčerpání prostředků Programu.

Trvání Programu je v souladu s Protokolem omezeno do 31. prosince 2012, alokace prostředků byla dána objemem prostředků získaných prodejem jednotek AAU. Dokument *Program „Zelená úsporám“ – Programový dokument* ze dne 8. března 2009 (dále jen „Programový dokument“) předpokládal příjem až 25 mld. Kč, cenu jedné jednotky AAU asi 10 EUR a snížení emisí CO<sub>2</sub> za období následujících patnácti let o 18,2 tuny.

V Programovém dokumentu MŽP (ve spolupráci se SFŽP) stanovilo pět strategických cílů Programu:

- „1) Využít v IET snížení národních emisí skleníkových plynů, které je důsledkem trvalého zlepšování energetické náročnosti české ekonomiky v období 1995–2008.
- 2) Investovat získané prostředky do opatření a programů s vysokým redukčním potenciálem snížení emisí (maximalizace *greeningu*<sup>10</sup>) a v souladu s národními cíli trvale udržitelného rozvoje.

10 **Greening** představuje dodatečnou úsporu emisí skleníkových plynů. Vyjadřujeme jej poměrem 1 : x, kde x ukazuje, kolik jednotek AAU je třeba na dodatečnou úsporu jedné tuny emisí CO<sub>2</sub>. Doba sledování úspor byla pro potřeby Programu stanovena na 15 let.

- 3) *Minimalizovat transakční a administrativní náklady na financování uvedených programů a opatření.*
- 4) *Zajistit udržitelnost projektů realizovaných v rámci GIS, tedy dosáhnout dlouhodobého redukčního efektu podstatně přesahujícího rok 2012.*
- 5) *Maximalizovat sociální, ekonomické a environmentální efekty GIS v ČR, zejména zvýšení kvality bydlení, zlepšení rodinných rozpočtů zejména pro nižší příjmové kategorie, vytvoření pracovních míst v sektoru malých a středních podniků a snížení lokálního znečištění ovzduší SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> a PM10<sup>11</sup>.*

V březnu 2009 schválil ministr životního prostředí (dále jen „ministr“) zaměření a cíl Programu<sup>12</sup>. Podle tohoto materiálu byla cílem Programu podpora vybraných opatření, která povedou k okamžitému snížení emisí oxidu uhličitého v sektoru domácností a dále k nastartování dlouhodobého trendu trvale udržitelného bydlení. Realizace Programu měla dále přinést snížení koncentrace prašných částic a snížení emisí dalších znečišťujících látek, vytvoření nebo udržení pracovních míst, snížení energetické závislosti české ekonomiky a snížení výdajů českých domácností za energii určenou na vytápění.

Program byl v návaznosti na schválený dokument nastaven směrnicí MŽP ze dne 3. dubna 2009, která vymezila čtyři oblasti podpory:

- A – úspory energie na vytápění,
- B – výstavba v pasivním energetickém standardu,
- C – využití obnovitelných zdrojů energie pro vytápění a přípravu teplé vody,
- D – dotační bonus na vybrané kombinace opatření.

Program byl určen vlastníkům rodinných a nepanelových bytových domů. V oblasti podpory C mohli žádat i vlastníci panelových bytových domů.

Oblasti podpory a podmínky pro poskytování prostředků z Programu byly postupně upraveny dvěma směrnicemi:

- Směrnice MŽP ze dne 13. srpna 2009 rozšířila okruh příjemců v oblasti podpory A také na žadatele o podporu pro panelové bytové domy a dodatečně zavedla novou oblast podpory E – dotace na přípravu a realizaci podporovaných opatření v rámci Programu.
- Směrnice MŽP ze dne 17. června 2010 zavedla novou oblast podpory F – realizace úspor energie v budovách veřejného sektoru. Příjem žádostí v této oblasti podpory byl omezen časovým limitem na období od 1. července do 31. srpna 2010, maximální objem alokace podpory byl stanoven na 4 mld. Kč.

Náklady vynaložené na administraci a propagaci Programu byly hrazeny z prostředků technické asistence Programu (dále jen „TA“). Objem TA byl limitován 5 % prostředků získaných z prodeje jednotek AAU a z úroků z vkladů těchto prostředků.

Program byl nastaven v souladu se smlouvami uzavřenými s kupci jednotek AAU. Kromě oblasti podpory F nebyla stanovena dílčí časová ani objemová omezení.

## 2.2 Řízení Programu

Na řízení Programu se podílely následující řídicí struktury:

- Řídicí výbor Programu (dále jen „Řídicí výbor“) byl statutem určen jako vrcholný orgán Programu zodpovědný za realizaci Programu. Řídicí výbor se zabýval nastavením podmínek

11 SO<sub>2</sub> – oxid siřičitý, NO<sub>x</sub> – oxidy dusíku, PM10 – *particulate matter* (polévatý prach s částicemi menšími než 10 mikrometrů).

12 V materiálu *Program podpory obnovitelných zdrojů a úspor energie v oblasti bydlení z prostředků emisních kreditů – program „Zelená úsporám“*.



Programu, celkovým řízením Programu a koordinací jeho realizace. Členy Řídícího výboru jmenoval ministr a byli jimi zástupci MŽP, SFŽP a Rady Státního fondu životního prostředí České republiky.

- Monitorovací výbor Programu (dále jen „Monitorovací výbor“) byl statutem pověřen mj. dohledem nad účinností a kvalitou realizace Programu. Monitorovací výbor mohl na základě analýzy výsledků realizace Programu navrhnout změny Řídícímu výboru. Členy Monitorovacího výboru jmenoval ministr a byli jimi zástupci MŽP, SFŽP, Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a Senátu Parlamentu ČR, po jednom zástupci Úřadu vlády ČR a čtyř vybraných ministerstev a dále zástupci nevládních organizací.

Návrhy na poskytnutí podpory projednávala Rada Státního fondu životního prostředí České republiky (poradní orgán ministra), která žádosti vhodné k podpoře dále doporučovala ministři, v jehož pravomoci je rozhodovat o poskytování prostředků SFŽP.

### 3. Propagace a administrace Programu

Propagaci Programu řešil SFŽP formou akčních plánů a dílčích jednorázových projektů a aktivit. **Ty však neovlivnily zájem potenciálních žadatelů tak, aby podporovaly průběžné čerpání prostředků Programu v předpokládaném rozsahu a v konkrétních oblastech podpory.**

Administrace Programu spočívala zejména v zajištění:

- administrace žádostí,
- monitoringu a průběžného vyhodnocování Programu,
- provádění kontroly schválených a realizovaných žádostí.

Ke dni 21. ledna 2011 vyčerpal SFŽP na propagaci a administraci Programu téměř 392 mil. Kč, což činilo asi 39,8 % z celkové alokované částky určené na TA. Náklady TA SFŽP nesledoval ve struktuře dané směrnicí MŽP.

Kontrola NKÚ se ze strany SFŽP setkala vícekrát s problémem neúplné či nedoložené dokumentace.

#### 3.1 Administrace žádostí

Administraci žádostí zajišťovala krajská pracoviště SFŽP spolu s pěti bankami vybranými na základě veřejné zakázky. Během přípravy Programu se očekávalo podání až 250 000 žádostí. Oproti předpokladům jejich celkový počet přijatý do přerušení příjmu žádostí dne 29. října 2010 dosáhl pouze počtu 78 774.

Pro administraci žádostí byla klíčová činnost krajských pracovišť SFŽP, která však nebyla dostatečně vybavena po stránce kapacitní (počet zaměstnanců byl navyšován až v průběhu Programu) ani odborné (noví zaměstnanci nebyli důsledně proškoleni). Spolupracující banky zajišťovaly administraci žádostí pouze v omezeném rozsahu. SFŽP tak oproti původnímu záměru nerealizoval komplexní administraci žádostí prostřednictvím bank.

Proces registrace neúplných žádostí byl časově náročný. Směrnice MŽP umožňovala žadatelé v oblastech podpory A, B a C žádost doplnit, nestanovila však termín pro její doplnění.

U oblastí podpory, u nichž byla nejprve samostatně prověřována projektová dokumentace, nebyla pro žadatele stanovena lhůta pro předložení žádosti k registraci do informačního systému Programu (dále jen „IS GIS“).





Směrnice MŽP nestanovila lhůty pro provedení jednotlivých administrativních úkonů v oblastech podpory A, B a C. Lhůty pro registraci žádostí do IS GIS byly stanoveny v interních dokumentech, avšak nebyly dodržovány:

- Lhůta pro registraci přijatých žádostí do IS GIS byla pro banky stanovena na 10 dní. Průměrná doba registrace žádosti bankou činila 22,4 dne ode dne jejího přijetí. Téměř 30 000 žádostí bylo bankami registrováno v rozmezí 11 až 30 dnů od jejich přijetí, dalších 12 000 žádostí pak v rozmezí 31 až 60 dnů od jejich přijetí.
- Lhůta pro registraci přijatých žádostí do IS GIS pro SFŽP nebyla stanovena. Průměrný počet dní pro registraci v případě krajských pracovišť činil 48,6 dne od přijetí žádosti.

**Prodlení při registraci žádostí způsobovalo, že IS GIS nepodával k danému okamžiku úplné informace o věcném a finančním vývoji Programu.**

Žadatelé nebyli informováni o tom, v jakém stavu zpracování se jejich žádosti nacházejí a kdy budou vyrozuměni o případném přidělení podpory.

**Pro minimalizaci nákladů administrace žádostí nebyla stanovena hodnotící kritéria.** Administraci žádostí o podporu banky zajišťovaly za úplatu, jejíž výše vycházela z nabídkové ceny za administraci jedné žádosti a pohybovala se v rozmezí od 500 do 1 725,50 Kč. Ke dni 31. prosince 2010 činily průměrné náklady na administraci jedné žádosti bankami 1 443,88 Kč. Náklady na administraci jedné žádosti krajským pracovištěm nebyly SFŽP vyčísleny, nebylo tak možné provést srovnání nákladů.

### 3.2 Monitoring a průběžné vyhodnocování Programu

**Monitoring Programu neposkytoval průběžné informace o vývoji parametrů Programu (např. čerpání prostředků) a dosahování jeho cílů.** Hodnoty dosahovaných emisních úspor CO<sub>2</sub> a objemu produkce tepla z obnovitelných zdrojů sledoval SFŽP s roční periodicitou pro potřeby zpracování výroční zprávy o Programu. **Dosahování přínosů Programu (viz kapitola 2.1 tohoto kontrolního závěru), u kterých nebyly stanoveny jednoznačné cílové hodnoty, SFŽP nesledoval vůbec.**

Monitorovací sestavy, které sloužily jako podklady pro monitoring a reporting finančního vývoje Programu, nastavil SFŽP ve spolupráci s externím dodavatelem až v dubnu 2010, tj. rok po zahájení Programu. Data pro zpracování pravidelných reportů spolu s metodikou pro jejich zpracování poskytl dodavatel SFŽP. Předložené reporty spočívaly v kumulativním součtu dodaných dat a nenabízely žádnou přidanou hodnotu. Ke kontrole NKÚ byly předloženy týdenní reporty za období od srpna do října 2010. SFŽP za jejich vypracování uhradil 168 000 Kč. **Prostředky na zpracování reportů externím dodavatelem SFŽP vynaložil nehospodárně.**

### 3.3 Kontrola schválených a realizovaných žádostí

Ze smluvních podmínek s poskytovateli vyplývá povinnost realizovat kontrolu u minimálně 5 % vzorku podpořených projektů. SFŽP ke dni 31. prosince 2010 provedl pouze 21 kontrol dodržování podmínek Programu příjemci dotací, což představuje 0,06 % z celkového počtu 35 433 žádostí schválených ministrem k tomuto dni. Prostředky vrácené na základě kontrol u příjemců dotací přitom mohou být znovu využity pro účely Programu. Vzhledem k časové náročnosti stanoveného objemu kontrol a časovému limitu pro využití vrácených prostředků však existuje riziko nevyužití vrácených prostředků, což by vedlo k neúčelnému nakládání s nimi.



### 3.4 Kontrolované veřejné zakázky související s administrací Programu

#### 3.4.1 Veřejná zakázka na IS GIS

V souvislosti s vytvořením, zavedením, provozem, údržbou a změnami IS GIS byly realizovány celkem tři veřejné zakázky, v jejichž rámci byly uzavřeny čtyři smlouvy s jedním dodavatelem. Kontrolou bylo zjištěno, že předmět zakázky na IS GIS zadavatel rozdělil do tří veřejných zakázek, čímž snížil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky tak, aby ji nemusel zadat jako celek v rámci otevřeného zadávacího řízení. Celkové náklady na IS GIS činily 9 641 118,20 Kč. **SFŽP uvedeným postupem porušil ustanovení § 13 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.**

Výpočet dotace pro žadatele v oblasti podpory A vycházel z údaje o velikosti podlahové plochy evidované v IS GIS. IS GIS neumožňoval vložit všechny údaje potřebné pro správný výpočet velikosti podlahové plochy; metodika pro výpočet dotace byla v průběhu Programu upravována. Ke dni 31. prosince 2010 byly u 19 443 žádostí v IS GIS provedeny různé druhy změn, z toho u 736 žádostí došlo ke změně výše dotace po schválení ministrem (nepřesahovaly však jím schválené limity). **IS GIS nepodával průběžně ve všech případech spolehlivé informace o správné výši dotace.**

Ve vztahu k hlavnímu cíli Programu, který vyplývá z Protokolu, neumožňoval IS GIS výpočet předpokládané emisní úspory CO<sub>2</sub> ani greeningu. Ačkoli tyto funkce byly jako jeden ze základních požadavků uvedeny ve smlouvě s dodavatelem systému, **cena za tvorbu IS GIS nebyla za nesplnění požadavku ponížena a smluvní částku SFŽP uhradil v plné výši. Postup SFŽP v souvislosti s pořízením IS GIS vedl k ne hospodárnému vynaložení prostředků.**

#### 3.4.2 Veřejná zakázka na služby administrace žádostí bankami

Na základě výběrového řízení na služby spočívající v poskytování bankovních a souvisejících administrativních činností při poskytování dotací z Programu uzavřel SFŽP rámcovou smlouvu s pěti vybranými bankami. Celková konečná hodnota veřejné zakázky činila 100 mil. Kč bez DPH. Rámcová smlouva stanovila, že jednotlivé veřejné zakázky zadávané podle § 92 zákona č. 137/2006 Sb. budou bankám zadávány na základě účasti v tzv. minitendrech.

SFŽP zadal celkem šest minitendrů, přičemž pátý z nich byl zrušen. Kontrolou jejich realizace byly zjištěny následující nedostatky:

- Kritérium ekonomické výhodnosti zvolené ve třetím minitendru nezaručovalo ekonomicky nejvýhodnější plnění veřejné zakázky. Dílčí hodnotící kritérium „reakční doba“, které hodnotilo nabídky podle doby potřebné k zahájení administrace žádostí, mělo váhu 90 %. SFŽP vybral banku, která nabízela okamžité zahájení administrace. Druhá nejlepší nabídka navrhovala zahájení administrace během jedné hodiny od zadání požadavku. Cena za administraci jedné žádosti u vybrané banky byla ve srovnání s druhou nejlepší nabídkou vyšší o 238 Kč. Smlouvu o administraci s vybranou bankou však SFŽP uzavřel až s téměř měsíčním odstupem od přidělení veřejné zakázky, čímž zpochybnil zvolené dílčí kritérium.
- Kritérium ekonomické výhodnosti zvolené ve čtvrtém a šestém minitendru nezaručovalo ekonomicky nejvýhodnější plnění veřejné zakázky. Dílčí hodnotící kritérium „dostupnost financování pro žadatele“ s váhou 80 % nezohledňovalo vztah mezi užitnou hodnotou a cenou zakázky. V důsledku toho kritérium ekonomické výhodnosti nijak nevypovídalo o hospodárnosti a efektivnosti vlastního procesu administrace žádostí prostřednictvím vybrané banky na náklady SFŽP.

- Hodnocení nabídek uchazečů u šestého minitendru nebylo transparentní ve smyslu § 6 zákona č. 137/2006 Sb., neboť SFŽP nehodnotil kritéria v pořadí, které sám jako zadavatel stanovil, ani předem nestanovil způsob hodnocení v případě nabídky více produktů. Nabídky s různou strukturou pak ztěžovaly hodnocení.

V každém z pěti realizovaných minitendru SFŽP stanovil jiná hodnotící kritéria za tím účelem, aby do administrace zapojil všech pět bank, se kterými uzavřel rámcovou smlouvu. **U třetího, čtvrtého a šestého minitendru neprokázal ekonomickou výhodnost veřejných zakázek.**

### 3.4.3 Veřejná zakázka na vytvoření audiovizuálního díla

Při výběru zhotovitele uplatnil SFŽP výjimku dle § 18 odst. 1 písm. h) zákona č. 137/2006 Sb. a veřejnou zakázku zadal bez zadávacího řízení. Důvody uplatnění výjimky SFŽP nedoložil. Za vytvoření audiovizuálního díla v podobě tří reklamních spotů a reklamního vzkazu a za poskytnutí licence uhradil celkem 12 192 119 Kč. **SFŽP nevyužil možnost ověřit si prostřednictvím zadávacího řízení ekonomickou výhodnost nabídky dodavatele, a tím zajistit hospodárné vynakládání prostředků.**

## 4. Průběžný vývoj Programu

Program *Zelená úsporám* byl vyhlášen dne 7. dubna 2009. Po zahájení Programu se Řídící výbor opakovaně projednával návrhy takových úprav, které by vedly ke zvýšení zájmu žadatelů a v důsledku toho ke zvýšení čerpání jeho prostředků. Program byl od 1. září 2009 rozšířen v oblasti podpory A o panelové bytové domy, aniž by podpora byla finančně či časově omezena. V polovině roku 2010 byl Program rozšířen o podporu projektů směřujících k realizaci úspor energie v budovách veřejného sektoru. Na základě prudkého nárůstu počtu žádostí o zateplení panelových bytových domů rozhodl ministr ke dni 24. srpna 2010 přerušit příjem žádostí podávaných tímto typem žadatele.

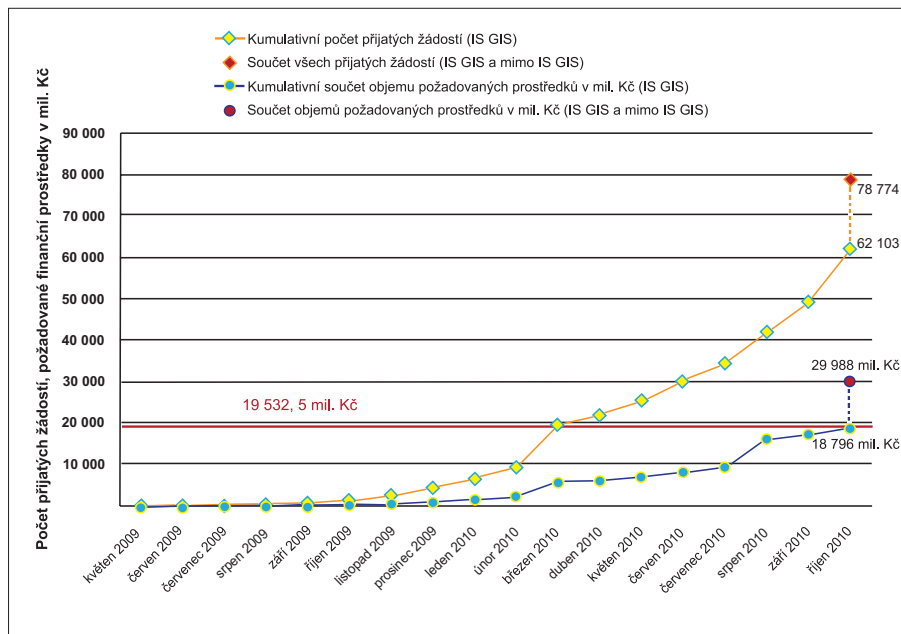
Ke dni 22. září 2010 bylo prodejem jednotek AAU získáno 18,35 mld. Kč. Ve stejnou dobu dosáhl předpokládaný objem prostředků v přijatých žádostech a nákladů TA výše 21,5 mld. Kč. Disponibilní prostředky Programu tak nepokrývaly plnou výši předpokládaného objemu prostředků v podaných žádostech. Objem požadovaných dotací v té době rostl přibližně o 400 mil. Kč týdně. Řídící výbor se přesto se souhlasem ministra rozhodl přerušit příjem žádostí ve všech opatřeních s odkladem pěti týdnů.

Monitorovací výbor, který byl pověřen dohledem nad průběhem realizace a vyhodnocení Programu, se od 14. června 2010 do doby ukončení kontroly nesešel, a vývojem Programu se tudíž nezabýval.

Příjem žádostí byl rozhodnutím ministra přerušen ke dni 29. října 2010; o přerušení příjmu žádostí byli potenciální žadatelé informováni pět dní předem. Do doby ukončení kontroly NKÚ dne 28. února 2011 MŽP nerozhodlo o dalším postupu ohledně schvalování podpory z prostředků Programu.

### 4.1 Finanční vývoj Programu

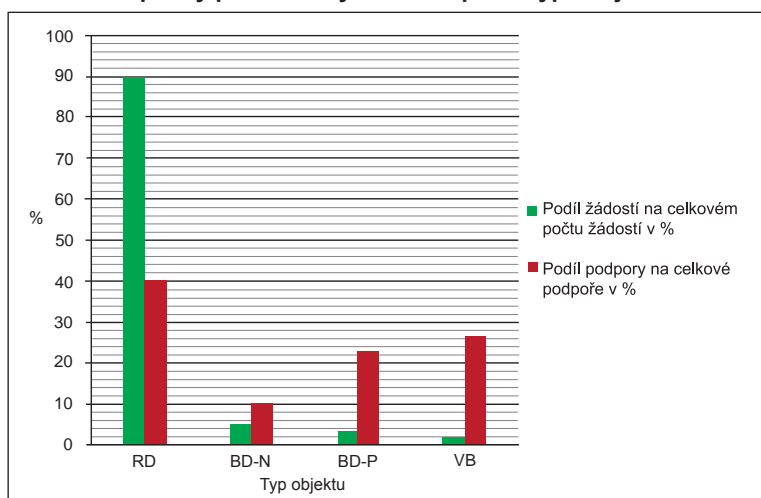
Vývoj v příjmu žádostí do Programu nebyl v jeho průběhu rovnoměrný, z meziměsíčního srovnání je vidět, že docházelo k výrazným výkyvům v důsledku přijímaných změn.


**Graf č. 2 – Kumulativní součet počtu žádostí a objemu požadovaných prostředků**


**Zdroj:** informace SFŽP z 12. ledna a 18. února 2011.

**Pozn.:** Červená čára zobrazuje celkový objem prostředků získaných pro Program prodejem jednotek AAU ke dni 31. prosince 2010. Počet žádostí a objem požadovaných prostředků je založen na datech poskytnutých SFŽP jako stav ke dni 31. prosince 2010. Údaje se mohou po ukončení kontroly NKÚ měnit.

Z grafu je patrné, že objem požadovaných prostředků je výrazně vyšší než disponibilní prostředky získané prodejem jednotek AAU. Po připočtení nákladů TA ve výši přibližně 392 mil. Kč činí součet nákladů Programu 30,38 mld. Kč. Jelikož ke dni 31. prosince 2010 bylo prodejem jednotek AAU získáno 19,53 mld. Kč, **dosáhl objem požadovaných prostředků nekrytých výnosy z prodeje jednotek AAU více než 10,5 mld. Kč.**

**Graf č. 3 – Žádosti zaevidované do IS GIS k 31. prosinci 2010, podíl požadovaných dotací podle typu objektu**


**Zdroj:** sestava dat poskytnutá SFŽP za období od počátku realizace Programu do 31. prosince 2010.

**Legenda:** RD – rodinné domy, BD-N – bytové domy nepanelového typu, BD-P – bytové domy panelového typu, VB – budovy veřejného sektoru.

Program byl původně zaměřen na podporu vlastníků rodinných a bytových domů. Postupně byla podpora rozšířena i na panelové bytové domy a budovy veřejného sektoru. Z výše uvedeného grafu vyplývá, že objem dotací požadovaných těmito dvěma typy žadatelů, kteří byli zařazeni až dodatečně, činí téměř polovinu z celkového požadovaného objemu. V celkovém počtu žádostí přitom netvoří ani 7 % podaných žádostí.

## 4.2 Věcný vývoj Programu

Hlavním deklarovaným cílem Programu, který vyplývá z Protokolu a smluv uzavřených s kupci jednotek AAU, je úspora emisí CO<sub>2</sub>. Hodnoty předpokládaných emisních úspor byly vyjádřeny v různé výši (18,2 mil. tun CO<sub>2</sub>, 16,4 mil. tun CO<sub>2</sub>, 11,7 mil. tun CO<sub>2</sub>), přičemž s výjimkou dvou smluv uzavřených s jedním kupcem tyto cílové hodnoty nebyly stanoveny jako závazné. **Po ukončení realizace Programu tak bude možné vyhodnotit dosažené snížení emisí CO<sub>2</sub> pouze ve vztahu k rozdílným, vesměs nezávazným předpokládaným hodnotám.**

IS GIS průběžné sledování emisních úspor ani výpočet greeningu neumožňoval, MŽP proto zajistilo sledování těchto hodnot jiným způsobem.

Údaje o předpokládaném snížení emisí byly v době kontroly NKÚ dostupné pouze u 55 099 žádostí zaevidovaných ke dni 31. prosince 2010 v oblastech podpory A, B a C (dále jen „Registrované žádosti“). Ve stejné době bylo přijato celkem 78 774 žádostí. Celkový objem předpokládané emisní úspory u Registrovaných žádostí za 1 rok činí 582 tisíc tun CO<sub>2</sub>, tj. 8,73 milionu tun CO<sub>2</sub> za dobu 15 let. Bezmála 54 % z celkově předpokládaných emisních úspor má být dosaženo v oblasti podpory A, která je nejvýznamnější z hlediska počtu žádostí.

Pro oblast podpory F nebyly do doby ukončení kontroly NKÚ jednoznačně stanoveny podmínky pro výběr žádostí, které budou z Programu podpořeny. Z tohoto důvodu nebyla tato oblast podpory zahrnuta do kalkulace celkového objemu předpokládané emisní úspory CO<sub>2</sub>.

**Vzhledem k absenci informací o předpokládaných emisních úsporách u některých přijatých žádostí není možné vyhodnotit, jaké výše emisních úspor CO<sub>2</sub> bylo v kontrolovaném období dosaženo.**

## 5. Posouzení efektivity při dosahování cílů

Efektivnost při dosahování cílů Programu NKÚ posuzoval ve vztahu k dosahování úspor emisí CO<sub>2</sub> jako hlavnímu cíli Programu a dále k dosahování úspor energie. Efektivnost při dosahování dalších přínosů Programu (viz kapitola 2.1) nebylo možné vyhodnotit vzhledem k absenci relevantních údajů a metodik pro jejich vyhodnocování.

### 5.1 Efektivnost při dosahování emisních úspor CO<sub>2</sub>

Ve všech smlouvách s kupci jednotek AAU byly pro jednotlivá opatření a typy žadatelů stanoveny hodnoty greeningu, který je ukazatelem efektivity investice vynaložené na snížení emisí CO<sub>2</sub>. Směrnice MŽP upravující podmínky pro žádosti podané vlastníky rodinných a bytových domů nenastavily kritéria hodnocení efektivity jednotlivých žádostí z hlediska poměru výše dotace a předpokládaného snížení emisí CO<sub>2</sub>. SFŽP proto k výši greeningu u předkládaných žádostí nepřihlížel a žádosti přijímal pouze na základě splnění věcných a technických parametrů daných směrnicemi. V některých případech přesáhl podíl dotace na celkové investici i 90 %.

Tím, že nebyla výše greeningu stanovena jako kritérium pro posuzování žádostí, existují mezi nimi významné rozdíly v jeho hodnotách. Žádosti, které nedosahovaly požadované hodnoty, byly kompenzovány žádostmi jiných žadatelů, které naopak vykazovaly vysokou efektivnost. Souhrnné hodnoty greeningu tak odpovídají očekávaným celkovým hodnotám.



**Efektivnost při dosahování emisních úspor CO<sub>2</sub> mohla být vyšší, pokud by pro výběr žádostí vlastníků rodinných a bytových domů byla nastavena kritéria pro hodnocení greeningu. Při vynaložení stejného objemu prostředků tak mohlo být dosaženo větší úspory emisí CO<sub>2</sub>.**

## 5.2 Náklady na snižování emisí CO<sub>2</sub>

Na souboru 21 713 žádostí, které byly schváleny ministrem k datu 31. prosince 2010 a současně u nich byly v IS GIS vyplněny údaje týkající se celkových investičních nákladů, byly kontrolními výpočty NKÚ zjišťovány náklady na úsporu jedné tuny emisí CO<sub>2</sub> a jedné kWh energie určené k vytápění. Tento soubor žádostí je dále v textu označován jako „Schválené žádosti“.

**Tabulka č. 1 – Efektivnost při snižování emisí CO<sub>2</sub> za 1 rok (Schválené žádosti)**

Oblast podpory	2009			2010		
	Celkové investiční náklady	Dotace	Podíl dotace na celkových investičních nákladech	Celkové investiční náklady	Dotace	Podíl dotace na celkových investičních nákladech
	(Kč / 1 t CO <sub>2</sub> )		(%)	(Kč / 1 t CO <sub>2</sub> )		(%)
A	55 804	35 291	63	56 087	35 263	63
B	1 067 909	147 521	14	756 211	103 176	14
C	13 901	6 372	46	14 903	7 485	50

**Zdroj:** sestava dat poskytnutá SFŽP za období realizace Programu do 31. prosince 2010, výpočet NKÚ.

Při daném nastavení dotací je snížení emisí CO<sub>2</sub> o jednu tunu nejefektivnější při investici dotace do oblasti využití obnovitelných zdrojů energie (oblast podpory C). Za rok 2009 byla investice na tento účel 5,5krát efektivnější než dotace vynaložená na zateplení budov (oblast podpory A) a 23krát efektivnější než dotace na výstavbu v pasivním energetickém standardu (oblast podpory B). Podpora výstavby v pasivním energetickém standardu byla v nastavení Programu odůvodněna propagací dlouhodobých trendů trvale udržitelného bydlení.

Dále NKÚ na základě vlastního výpočtu provedl odhad nákladů na snížení emisí CO<sub>2</sub> o jednu tunu pro Registrované žádosti (55 099 žádostí).

**Tabulka č. 2 – Efektivnost Programu při snižování emisí CO<sub>2</sub> (Registrované žádosti)**

Komodita	Emise v roce 2008	Snižování emisí CO <sub>2</sub>			Požadovaný objem dotací	Náklady na snížení emisí CO <sub>2</sub> o 1 t za dobu 15 let
		1 rok		15 let		
	(mil. t)	(mil. t)	(%)	(mil. t)	(mld. Kč)	(Kč)
CO <sub>2</sub>	141,4	0,582	0,41	8,73	13,912	1 594

**Zdroj:** sestava dat poskytnutá SFŽP za období od počátku realizace Programu do 31. prosince 2010, ČHMÚ, výpočet NKÚ.

Za předpokladu udělení podpory všem Registrovaným žádostem a udržitelnosti podpořených projektů v délce 15 let by náklady na snížení emisí CO<sub>2</sub> o jednu tunu činily 1 594 Kč. Výtěžek

získaný prodejem jedné jednotky AAU (tj. ekvivalentu jedné tuny přebytečných emisí CO<sub>2</sub>) činil v kontrolovaném období v průměru 9 EUR, tj. přibližně 225 Kč<sup>13</sup>. **Jedna tuna přebytečných emisí CO<sub>2</sub> tak byla prodána za cenu sedmkrát nižší, než činí náklady vynaložené z dotace na dodatečné snížení emisí CO<sub>2</sub> o stejné množství.**

### 5.3 Náklady na dosahování úspor energie

Není možné provést srovnání nákladů na úsporu jedné kWh u jednotlivých oblastí podpory ani zjistit další ukazatele efektivnosti vynaložených nákladů (např. návratnost investice apod.). U Schválených žádostí předložil SFŽP data o úsporách energie pouze k oblasti podpory A (9 203 schválených žádostí).

**Tabulka č. 3 – Předpokládané náklady na úsporu jedné kWh energie za 1 rok (Schválené žádosti, oblast podpory A)**

Poměrový ukazatel	2009	2010
	(Kč / 1 kWh)	
Náklady ve výši dotace k úspoře energie	13,58	13,45
Náklady ve výši celkových investičních nákladů k úspoře energie	21,48	21,39

**Zdroj:** sestava dat poskytnutá SFŽP za období realizace Programu do 31. 12. 2010, výpočet NKÚ.

NKÚ dále provedl odhad nákladů na dosažení úspory jedné kWh energie pro Registrované žádosti v oblasti podpory A (27 865 žádostí).

**Tabulka č. 4 – Efektivnost Programu při dosahování úspor energie (Registrované žádosti, oblast podpory A)**

Komodita	Spotřeba v ČR celkem v roce 2008	Úspora energie			Požadovaný objem dotací	Náklady na úsporu 1 kWh za dobu 15 let
		1 rok		15 let		
	(GWh)	(GWh)	(%)	(GWh)	(mld. Kč)	(Kč/kWh)
Energie	316 796	794,5	0,25	11 917,5	11,594	0,97

**Zdroj:** sestava dat poskytnutá SFŽP za období realizace Programu do 31. prosince 2010, data Českého statistického úřadu, výpočet NKÚ.

Za předpokladu udělení podpory všem Registrovaným žádostem v oblasti podpory A a udržitelnosti podpořených projektů v trvání 15 let by náklady na dosažení úspory energie o 1 kWh činily 0,97 Kč.

Na podporu investic do využívání obnovitelných zdrojů energie byla zaměřena část B dotačního programu *Státní program na podporu úspor energie a využívání obnovitelných zdrojů energie*, který byl do roku 2009 vyhlášen MŽP a administrován SFŽP. NKÚ nemohl provést porovnání údajů obou programů, protože SFŽP nedisponoval metodikou propočtu ani srovnatelnými daty.

<sup>13</sup> Počítán průměrný kurz 1 EUR = 25 CZK.



## 6. Některé srovnávací ukazatele vyplývající ze zjištění

### 6.1 Příspěvek Programu k plnění národního plánu úspor energie

Dosažení úspor energie v domácnostech, konkrétně zlepšením tepelně-izolačních vlastností bytových domů a snížením spotřeby energie na jejich vytápění až o 30 % do roku 2030 (ve srovnání s rokem 2005), je jedním z cílů definovaných v *Aktualizaci státní energetické koncepce České republiky* z roku 2010. K naplnění tohoto cíle má mj. vést i plnění *Národního akčního plánu energetické účinnosti*. Indikativní cíl úspory energie stanovený tímto dokumentem pro sektor domácností tvoří 30,5 % celkového cíle. Pro rok 2010 byl stanoven ve výši 914 GWh, v roce 2016 pak má dosáhnout 6 048 GWh.

K posouzení příspěvku Programu k plnění národního plánu úspor energie v sektoru domácností byla využita data o úsporách energie z Registrovaných žádostí v oblasti A. Celkový objem předpokládaných úspor energie obsažený v těchto žádostech dosahuje hodnoty 794,5 GWh. Lze předpokládat, že po započtení plánovaných úspor energie uvedených v Registrovaných žádostech v oblasti podpory B a C by úspory energií přesáhly plánovanou cílovou hodnotu stanovenou v *Národním akčním plánu energetické účinnosti*. Za předpokladu udělení podpory všem Registrovaným žádostem by tak plánovaná výše úspor celého sektoru domácností do roku 2010 byla dosažena samotnou realizací Programu.

Při lineárním růstu do cílové hodnoty v roce 2016 by bylo Programem pokryto asi 30 % plánovaných úspor energie.

### 6.2 Rozsah obytné plochy v žádostech podaných do Programu

Ke dni 31. prosince 2010 bylo v IS GIS evidováno 46 258 žádostí s přiřazeným typem objektu „rodinný dům“, u kterých byl uveden údaj vztahující se k velikosti podlahové plochy před realizací opatření.

Z údajů Českého statistického úřadu<sup>14</sup> (dále jen „ČSÚ“) vztahujících se k hodnotám průměrné velikosti obytné plochy bytu v rodinných domech bylo zjištěno, že za předpokladu udělení podpory všem uvedeným žádostem by opatření byla často realizována v objektech s nadprůměrnou velikostí plochy. Průměrná podlahová plocha rodinného domu před realizací opatření činila 184,3 m<sup>2</sup>. Rodinné domy s nadprůměrnou velikostí podlahové plochy tvořily téměř 60 % všech přijatých žádostí. Nebylo možné ověřit, zda je struktura žadatelů ve vazbě na pátý strategický cíl Programu (viz bod 2.1 tohoto kontrolního závěru), zejména zda odpovídá nižší příjmové kategorii. Porovnáním součtu těchto hodnot s údaji ČSÚ bylo dále zjištěno, že za předpokladu podpory uvedených žádostí by Program zasáhl asi 8,4 % z celkové obytné plochy trvale obydlených rodinných domů v ČR.

### 6.3 Objem vyvolaných investičních prostředků

Z údajů uvedených v tabulce č. 1 NKÚ zjistil, že realizací projektů je dosahováno různé výše dodatečně vložených prostředků ze strany žadatele, a to v závislosti na typu projektu.

Při srovnání podílu vynaložených dotací k celkovým investičním nákladům je nejefektivnější oblast podpory výstavba v pasivním energetickém standardu (oblast podpory B). V roce 2009 zde jedna vložená koruna dotace vyvolala další investice v hodnotě 6,20 Kč ze strany příjemců podpory<sup>15</sup>. Jedna koruna dotace vynaložená na zateplení budov (oblast podpory A) vyvolala pouze 0,60 Kč dalších investic, stejný objem dotace vložený do projektů v oblasti využití obnovitelných zdrojů energie (oblast podpory C) pak vyvolal 1,20 Kč dalších investic.

<sup>14</sup> Sčítání lidu, domů a bytů ke dni 1. března 2001.

<sup>15</sup> Podíl byl vypočten jako poměr mezi hodnotami sloupců *Celkové investiční náklady* a *Dotace*, přičemž výsledek byl snížen o 1 Kč tak, aby bylo možno vykázat poměr mezi 1 Kč vloženou a množstvím dalších vyvolaných investic.



Počet projektů na výstavbu v pasivním energetickém standardu tvořil necelé 1 % z celkového počtu přijatých žádostí v oblastech podpory A, B a C. Projekty na zateplení budov tvořily bezmála 56 % a projekty na využití obnovitelných zdrojů energie více než 43 % z celkového počtu přijatých žádostí.

### III. Shrnutí

Program byl vyhlášen v dubnu 2009, jeho realizace má být ukončena ke dni 31. prosince 2012. Příjem žádostí do Programu byl přerušen 29. října 2010. **Prostředky pro účely Programu** zajistilo MŽP prodejem přebytečného množství jednotek AAU takovým způsobem, že objem prodaného množství i průměrná cena za jednu prodanou jednotku AAU se blížily předpokladům z doby přípravy Programu. Prodejem jednotek AAU získalo MŽP v kontrolovaném období 19 532 407 930 Kč, zatímco součet požadavků uvedených v přijatých žádostech činil bezmála 30 mld. Kč. Objem požadovaných prostředků nekrytých výnosy z prodeje jednotek AAU tedy dosáhl přibližně 10,5 mld. Kč.

**Cílem programu bylo snížit emise CO<sub>2</sub>** a nastartovat dlouhodobý trend udržitelného bydlení u majitelů rodinných a bytových domů nepanelového typu. Cílové hodnoty nebyly ve většině smluv s kupci jednotek AAU ani v programových dokumentech stanoveny jako závazné. Jejich naplnění tak bude možné vyhodnotit pouze ve vztahu k předpokládaným rozdílným, vesměs nezávazným hodnotám. **Průběžné sledování dosahování cíle mělo být zajištěno prostřednictvím IS GIS, který to však neumožňoval;** sledování průběžných výsledků proto MŽP zajišťovalo jiným způsobem. Cílové hodnoty očekávaných přínosů Programu (tj. snížení koncentrace prašných částic a snížení emisí dalších znečišťujících látek, vytvoření nebo udržení pracovních míst, snížení energetické závislosti české ekonomiky a snížení výdajů českých domácností za energii určenou na vytápění) nebyly jednoznačně stanoveny a jejich dosahování prakticky nebylo sledováno.

Směrnice MŽP nenastavily pro žádosti podané vlastníky rodinných a bytových domů **kritéria hodnocení efektivnosti** z hlediska poměru výše dotace a předpokládaného snížení emisí CO<sub>2</sub>. Nebylo tak zajištěno dosahování maximální efektivnosti při plnění hlavního cíle Programu.

**Proces administrace** žádostí nebyl kontinuálně sledován a vyhodnocován, na slabá místa procesu SFŽP nereagoval adekvátně. Pro posílení kapacity byly do administrace žádostí zapojeny vybrané banky, ty však administraci žádostí zajišťovaly pouze v omezeném rozsahu. Nenaplnily tak předpoklad komplexní administrace, který byl důvodem pro jejich zapojení.

Prostředky vynaložené na zajištění administrace a propagace Programu nebyly vždy využity hospodárně. **U veřejné zakázky na administraci žádostí vybranými bankami** u každé z pěti realizovaných veřejných zakázek, tzv. minitendrů, stanovil SFŽP hodnotící kritéria rozdílně (za tím účelem, aby do administrace zapojil všech pět bank, se kterými uzavřel rámcovou smlouvu), čímž potlačil jejich ekonomickou výhodnost. **U veřejné zakázky zadané v souvislosti s IS GIS** rozdělil SFŽP zakázku do tří dílčích zakázek tak, aby nebyla zadána jako celek v rámci otevřeného zadávacího řízení. SFŽP u této veřejné zakázky vynaložil prostředky nehospodárně, protože smluvní cena byla uhrazena v plné výši, ačkoliv dodavatel nenaplnil předmět smlouvy v plném rozsahu. **U veřejné zakázky na vytvoření audiovizuálního díla** nevyužil SFŽP možnost ověřit si ekonomickou výhodnost nabídky dodavatele, a tím hospodárnost vynakládaných prostředků.

Směrnice MŽP nestanovily pro žadatele lhůty k doplnění neúplné žádosti ani pro předložení prověřené projektové dokumentace bance. Při registraci žádostí do IS GIS docházelo k prodlení, důsledkem byla absence spolehlivých a včasných informací o věcném a finančním vývoji Programu.



**Podpora měla být dle předpokladů dostupná bez razantní změny podmínek Programu** všem žadatelům po celou dobu jeho trvání, případně do vyčerpání prostředků. S cílem podpořit čerpání prostředků upravoval Řídící výbor průběžně nastavení a parametry Programu. Přestože od 22. září 2010 bylo zřejmé, že disponibilní prostředky Programu nepostačují na pokrytí nároků uvedených ve všech přijatých žádostech, rozhodl **Řídící výbor** o přerušení příjmu žádostí k termínu o pět týdnů později. Ministr schválil přerušení příjmu žádostí ke dni 29. října 2010. **Monitorovací výbor** v druhé polovině roku 2010 nevyvíjel žádnou činnost, a neplnil tak povinnost dohlížet na realizaci a průběžné hodnocení Programu, kterou mu stanovil statut.

Do doby ukončení kontroly NKÚ nerozhodlo MŽP o dalším postupu ohledně schvalování podpory z prostředků Programu.

## IV. Vyhodnocení

Program *Zelená úsporám* představuje pro Českou republiku příležitost přispět ke snížení emisí CO<sub>2</sub> a dosáhnout úspor energie v sektoru domácností. Veřejnosti byl Program prezentován jako finanční podpora vybraných opatření směřujících k dosažení úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie v domácnostech.

Administrace Programu byla ovlivněna systémovými nedostatky, které vedly k absenci úplných a spolehlivých informací o jeho věcném a finančním vývoji. Tato skutečnost byla zapříčiněna kombinací několika faktorů:

- Nástroje pro monitoring průběžných výsledků nebyly až do ukončení kontroly NKÚ nastaveny tak, aby v plném rozsahu dávaly potřebné informace o vývoji Programu.
- Podmínky upravující proces administrace žádostí stanovené ve směrnicích MŽP, smlouvách o administraci s bankami a interních předpisech SFŽP neumožňovaly její efektivní výkon a přispěly mj. k přetížení kapacity pro administraci žádostí. V důsledku toho došlo ke zpoždění v získávání informací o vývoji Programu.
- SFŽP nevyužil nástrojů komunikace a propagace Programu k tomu, aby účinně ovlivnil zájem vlastníků rodinných a bytových domů. Zařazení dalších typů žadatelů přispělo k prudkému nárůstu čerpání prostředků Programu, což ve spojení s problémy při zajištění administrace žádostí vedlo k předčasnému přerušení příjmu žádostí.

Z kontrolní akce vyplývají následující doporučení:

- pro případné nové žádosti podávané vlastníky rodinných a bytových domů nastavit ve fázi výběru kritéria efektivnosti snížení emisí CO<sub>2</sub> tak, aby z hlediska poměru výše dotace a předpokládaného snížení emisí bylo možné jejich uplatněním dosáhnout co nejvyššího snížení emisí CO<sub>2</sub>;
- zajistit administraci a monitoring Programu tak, aby byly průběžně k dispozici včasné a úplné informace o věcném a finančním vývoji Programu, které budou sloužit jako spolehlivý podklad pro jeho řízení a vyhodnocování;
- pravidla administrace žádostí, včetně lhůt, nastavit jednoznačně a srozumitelně, což přispěje ke snížení nároků na administraci Programu a ke zjednodušení procesu podání případných nových žádostí;
- zahájit a realizovat kontroly u příjemců dotací v co nejkratším čase tak, aby v případě vrácení prostředků bylo možné jejich opětovné využití dalšími žadateli ještě v době realizace Programu;
- zlepšit vedení dokumentace SFŽP, aby byla dokumentace uchovávána v úplnosti a aby byly s interními předpisy týkajícími se Programu seznámeny všechny relevantní osoby;
- zajistit zpracování a využívání jednotné metodiky pro hodnocení efektivnosti administrace dotačních programů zaměřených na obdobné cíle.

10/32

## Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Český statistický úřad za rok 2009

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/32. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reiesiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit spolehlivost údajů účetní závěrky (dále také „ÚZ“) k 31. prosinci 2009 předkládané Českým statistickým úřadem jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 345 Český statistický úřad a prověřit, zda Český statistický úřad postupoval při sestavování závěrečného účtu kapitoly za rok 2009 v souladu s příslušnými právními předpisy.

**Kontrolovanou osobou** byl Český statistický úřad (dále také „ČSÚ“).

Kontrola byla prováděna v době od září roku 2010 do března roku 2011. Kontrolovaným obdobím byl rok 2009, v případě věcných souvislostí i předchozí období a rok 2010.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podal ČSÚ, vypořádal vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách ČSÚ nepodal.

**Kolegium NKÚ** na svém X. zasedání, konaném dne 23. května 2011,

**schválilo** usnesením č. 9/X/2011

**kontrolní závěr** v tomto znění:

### I. Úvod

Český statistický úřad je dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ústředním orgánem státní správy.

ČSÚ je dle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, organizační složkou státu a dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), správcem rozpočtové kapitoly 345 – Český statistický úřad. Dle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, je ČSÚ účetní jednotkou. Působnost ČSÚ upravuje zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě.

Sídlem ČSÚ je Praha. V jednotlivých krajích České republiky působí dvanáct dislokovaných pracovišť: České Budějovice, Jihlava, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Brno, Zlín, Ostrava a Olomouc. Tato dislokovaná pracoviště jsou součástí organizační struktury ČSÚ.

Kontrole byly podrobeny činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví a které měly vliv na hodnotu kontrolovaných konečných zůstatků účtů a údajů o skutečném plnění rozpočtu v účetní závěrce předkládané ČSÚ k 31. prosinci 2009 jako podklad pro závěrečný účet kapitoly 345 Český statistický úřad za rok 2009, včetně souvisejících skutečností.

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



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

**Tabulka č. 1 – Kontrolovaný objem**

(v Kč)

Ukazatel	Hodnota
Aktiva	2 543 564 749,43
Pasiva	2 543 564 749,43
Příjmy (skutečnost)	25 729 690,96
Výdaje (skutečnost)	1 435 409 065,49
Výnosy	2 447 662,40
Náklady	2 664 136,00

Zdroj: hlavní kniha ČSÚ za rok 2009.

## 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 2009**

(v tis. Kč)

Aktiva			Pasiva		
Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva celkem	Vlastní zdroje	Cizí zdroje	Pasiva celkem
2 419 742,21	123 822,55	2 543 564,76	2 469 610,88	73 953,89	2 543 564,77

Zdroj: účetní závěrka ČSÚ k 31. prosinci 2009.

Pozn.: Rozdíl mezi celkovými aktivy a pasivy ve výši 0,01 tis. Kč je způsoben zaokrouhlováním při zpracování údajů do ÚZ. Tento rozdíl je v rámci tolerance, kterou umožňuje vyhláška č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků.

**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 2009**

(v tis. Kč)

Rozpočtové příjmy		Rozpočtové výdaje	
Rozpočet po změnách	Skutečnost	Rozpočet po změnách	Skutečnost
71 698,00	25 729,70	1 510 689,00	1 435 409,18

Zdroj: účetní závěrka ČSÚ k 31. prosinci 2009.

**Tabulka č. 4 – Údaje z výkazu zisku a ztráty organizačních složek státu**

(dále jen „Výkaz zisku a ztráty“)

**k 31. prosinci 2009****(v tis. Kč)**

Náklady	Výnosy	Výsledek hospodaření po zdanění
2 664,14	2 447,66	- 216,48

Zdroj: účetní závěrka ČSÚ k 31. prosinci 2009.

## 2. Nesprávnosti zjištěné v ÚZ

**Tabulka č. 5 – Celková nesprávnost v ÚZ****(v tis. Kč)**

Nesprávnost v jednotlivých výkazech ÚZ		Celková nesprávnost v ÚZ
Rozvaha	Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu	
81 409,35	20 996,60	102 405,95

Na celkové nesprávnosti se podílelo nadhodnocení a podhodnocení zůstatků jednotlivých účtů výkazu Rozvaha a dále nadhodnocení a podhodnocení jednotlivých položek Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu.

### 2.1 Identifikace nesprávností

Nesprávnosti byly identifikovány dle jednotlivých položek ÚZ s ohledem na jejich obsahové vymezení podle ustanovení § 4 zákona č. 563/1991 Sb., dále 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

Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. ukládá účetním jednotkám povinnost vést účetnictví správné, úplné, průkazné, srozumitelné, přehledné a způsobem zaručujícím trvalost účetních záznamů.

#### 2.2.1 Správnost účetnictví a rozpočtové klasifikace

ČSÚ nevedl v roce 2009 správné účetnictví ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb. a dalších právních předpisů, neboť v některých případech nedodržoval obsahové vymezení položek účetní závěrky dle vyhlášky č. 505/2002 Sb. a vyhlášky č. 323/2002 Sb. a nesprávně aplikoval účetní metody:

- ČSÚ v roce 2009 neúčtoval správně o pořizovací ceně 120 ks notebooků, neboť do jejich ceny nezahrnul základní programové vybavení OEM (zkratka pro *Original Equipment Manufacturer*) v celkové hodnotě 471 002,95 Kč, přičemž OEM není samostatný software, ale je neoddělitelnou součástí hardware, na němž je nainstalováno. Úhradu tohoto programového vybavení nesprávně zatřídil na rozpočtovou položku 5172 – *Programové vybavení* místo na položku 5137 – *Drobný hmotný dlouhodobý majetek*.



**V důsledku toho ČSÚ ve výkazu Rozvaha podhodnotil zůstatek účtu 028 – Drobný dlouhodobý hmotný majetek o částku 471 002,95 Kč a o stejnou částku podhodnotil zůstatek účtu 901 – Fond dlouhodobého majetku a současně ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotil rozpočtovou položku 5172 – Programové vybavení o 471 002,95 Kč a o stejnou částku podhodnotil rozpočtovou položku 5137 – Drobný hmotný dlouhodobý majetek.**

- ČSÚ na účtu 014 – *Ocenitelná práva* nesprávně vykázal hodnotu licencí k software SAS a EIS JASU CS v celkové výši 1 703 968,95 Kč. Tento majetek však svojí povahou patřil na účet 013 – *Software*. **V důsledku toho ČSÚ nadhodnotil účet 014 – Ocenitelná práva o 1 703 968,95 Kč a o stejnou částku podhodnotil účet 013 – Software.**
- ČSÚ na účtu 013 – *Software* nesprávně vykázal výdaje na školení uživatelů EIS JASU CS v celkové výši 107 100 Kč, které nejsou dle vyhlášky č. 505/2002 Sb. součástí ocenění dlouhodobého nehmotného majetku. **V důsledku toho ČSÚ ve výkazu Rozvaha nadhodnotil zůstatek účtu 013 – Software o 107 100 Kč a o stejnou částku nadhodnotil zůstatek souvztažného účtu 901 – Fond dlouhodobého majetku.**
- ČSÚ nesprávně vykázal na účtu 019 – *Ostatní dlouhodobý nehmotný majetek* 29 položek software v celkové hodnotě 68 916,94 Kč, v ocenění jednotlivých položek pod hranici stanovenou vyhláškou č. 505/2002 Sb., tj. 7 000 Kč, a jednu položku hardware (paměť TS CPQ) v hodnotě 952 Kč. Pro software byly ve vyhlášce č. 505/2002 Sb. vymezeny dva účty v závislosti na jeho ocenění, a to účet 013 – *Software* pro software v ocenění převyšujícím částku 60 000 Kč a účet 018 – *Drobný dlouhodobý nehmotný majetek* pro software v hodnotě 7 000 Kč až 60 000 Kč, přičemž spodní hranici pro zařazení na účet drobného dlouhodobého majetku si mohla účetní jednotka snížit vnitřním předpisem. ČSÚ tak učinil pouze v případě drobného dlouhodobého hmotného majetku, jehož spodní hranici snížil na 500 Kč. **V důsledku toho ČSÚ ve výkazu Rozvaha nadhodnotil zůstatek účtu 019 – Ostatní dlouhodobý nehmotný majetek o 69 868,94 Kč, podhodnotil zůstatek účtu 028 – Drobný dlouhodobý hmotný majetek o 952 Kč a nadhodnotil zůstatek účtu 901 – Fond dlouhodobého majetku o 68 916,94 Kč.**
- ČSÚ nesprávně vykázal ztrátu na účtu 963 – *Výsledek hospodaření běžného účetního období* v důsledku převodu částky 216 473,60 Kč z bankovního účtu určeného pro závodní stravování na příjmový účet ČSÚ. Tato částka byla dle tvrzení pracovníků ČSÚ uložena na bankovním účtu od roku 2002 v souvislosti s provozováním závodní jídelny ve vlastním zařízení. Odváděná částka měla být zaúčtována přímo na účet 965 – *Saldo příjmů a výnosů*, nikoliv vykázána jako ztráta. **V důsledku toho ČSÚ ve výkazu Rozvaha podhodnotil zůstatek účtu 963 – Výsledek hospodaření běžného účetního období o 216 473,60 Kč a o stejnou částku nadhodnotil zůstatek účtu 965 – Saldo příjmů a výnosů.**
- ČSÚ nesprávně rozpočtově klasifikoval prostředky ve výši 17 029 458,67 Kč na úhradu licencí k programovému vybavení. Tyto prostředky ČSÚ zařadil na rozpočtovou položku 6112 – *Ocenitelná práva*, nikoliv na rozpočtovou položku 6111 – *Programové vybavení*. **V důsledku toho ČSÚ ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotil rozpočtovou položku 6112 – Ocenitelná práva o 17 029 458,67 Kč a o stejnou částku podhodnotil rozpočtovou položku 6111 – Programové vybavení.**
- ČSÚ nesprávně rozpočtově klasifikoval prostředky na úhradu za licence, instalace, dokumentace a podporu pro I. etapu implementace systému GIST Controlling ve výši 337 067,50 Kč. Tyto prostředky zařadil nesprávně na položku 6125 – *Výpočetní technika*. Vzhledem k tomu, že se jednalo o pořízení dlouhodobého nehmotného majetku, měly být tyto prostředky správně zaříděny na rozpočtovou položku 6111 – *Programové vybavení*. ČSÚ tento dlouhodobý nehmotný majetek nesprávně vykázal na účtu 022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí*, a nikoliv na účtu 013 – *Software*. **V důsledku toho ČSÚ ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotil rozpočtovou položku**

**6125 – Výpočetní technika o 337 067,50 Kč a o stejnou částku podhodnotil rozpočtovou položku 6111 – Programové vybavení. Ve výkazu Rozvaha ČSÚ o stejnou částku nadhodnotil zůstatek účtu 022 – Samostatné movité věci a soubory movitých věcí a podhodnotil zůstatek účtu 013 – Software.**

- ČSÚ nesprávně rozpočtově klasifikoval prostředky na úhradu klimatizace ve výši 345 810 Kč. Tyto prostředky nesprávně zařídil na rozpočtovou položku 6125 – *Výpočetní technika* místo na položku 6122 – *Stroje, přístroje a zařízení*. **V důsledku toho ČSÚ ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotil rozpočtovou položku 6125 – Výpočetní technika o 345 810 Kč a o stejnou částku podhodnotil rozpočtovou položku 6122 – Stroje, přístroje a zařízení.**
- ČSÚ nesprávně vykázal majetek na účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* v celkové hodnotě 34 760 216,20 Kč, který byl ale již v roce 2009 uveden do stavu způsobilého k užívání, a měl být proto zařazen na účet 022 – *Stroje, přístroje a zařízení*. Jednalo se o dodávky bezpečnostních a komunikačních technologií pro volby do PSP ČR (5 971 824,50 Kč), o dodávku zařízení pro obnovu krajských datových center ČSÚ pro volby do PS PČR (27 655 982 Kč), o dodávku klimatizace pro volební místnost (267 747,70 Kč) a o dodávku kopírovacích strojů (720 688 Kč) a tiskového stroje (143 974 Kč). **V důsledku toho ČSÚ ve výkazu Rozvaha nadhodnotil zůstatek účtu 042 – Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek o částku 34 760 216,20 Kč a o stejnou částku podhodnotil zůstatek účtu 022 – Stroje, přístroje a zařízení.**
- ČSÚ současně nesprávně rozpočtově klasifikoval prostředky v případě úhrady dodávek jak tří výše uvedených zařízení, tj. části zařízení (klimatizace) pro obnovu krajských datových center ČSÚ (2 789 841,95 Kč), dodávky klimatizace (267 747,70 Kč) a kopírovacích strojů (720 688 Kč) v celkové výši 3 778 277,65 Kč, které nesprávně zařídil na položku 6125 místo na položku 6122, tak i v případě pořízení aktivních síťových prvků pro potřeby sčítání lidu, domů a bytů (1 381 054,50 Kč), kdy byly prostředky naopak zaříděny na položku 6122 místo na položku 6125. **V důsledku toho ČSÚ ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotil rozpočtovou položku 6125 – Výpočetní technika o 2 397 223,15 Kč (vlivem nadhodnocení rozpočtové položky o 3 778 277,65 Kč a podhodnocení o částku 1 381 054,50 Kč) a o stejnou částku podhodnotil rozpočtovou položku 6122 – Stroje, přístroje a zařízení.**
- ČSÚ nesprávně vykázal na účtu 325 – *Ostatní závazky* částku 40 148 939 Kč reprezentující čisté mzdy za prosinec určené k výplatě zaměstnanců prostřednictvím jejich bankovních účtů u různých bankovních institucí, popřípadě srážky z těchto mezd. Vzhledem k tomu, že se jednalo o závazky ČSÚ z pracovněprávních vztahů, nikoliv z obchodních vztahů, měly být čisté mzdy ve výši 40 056 751 Kč vykázány k 31. prosinci 2009 na účtu 331 – *Zaměstnanci* a ostatní srážky z mezd jako exekuce a odborové příspěvky v celkové výši 92 188 Kč na účtu 379 – *Jiné závazky*. **V důsledku toho ČSÚ ve výkazu Rozvaha nadhodnotil zůstatek účtu 325 – Ostatní závazky o částku 40 148 939 Kč a podhodnotil zůstatky účtů 331 – Zaměstnanci o částku 40 056 751 Kč a 379 – Jiné závazky o částku 92 188 Kč.**
- ČSÚ nesprávně rozpočtově klasifikoval prostředky v celkové výši 410 974,50 Kč přijaté v roce 2009 od Evropské unie v rámci komunitárních programů na různé projekty. ČSÚ část těchto přijatých prostředků ve výši 410 974,50 Kč, kterou posléze převedl do rezervního fondu pro případné následné kontroly ze strany EU, zařídil na rozpočtovou položku 4152 – *Neinvestiční přijaté transfery od mezinárodních institucí* místo na položku 4153 – *Neinvestiční transfery přijaté od Evropské unie*, která je určena pro prostředky přicházející přímo z Evropské unie. **V důsledku toho ČSÚ ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotil rozpočtovou položku 4152 – Neinvestiční přijaté transfery od mezinárodních institucí o 410 974,50 Kč a o stejnou částku podhodnotil položku 4153 – Neinvestiční transfery přijaté od Evropské unie.**



- ČSÚ nesprávně zaúčtoval rozdíl mezi celkovou hodnotou dlouhodobého majetku zachyceného v účtové třídě 0 a zůstatkem na účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku* (kdy stálá aktiva byla o částku 86 554 286,48 Kč vyšší než fond dlouhodobého majetku) bez jakéhokoli účetního opodstatnění na vrub různých nákladových účtů v účtové třídě 4 místo na účet 964 – *Saldo výdajů a nákladů*. Nesprávné účtování na vrub různých nákladových účtů účtové třídy 4 však neovlivnilo účetní závěrku, neboť v rámci uzavírání účetních knih provedl ČSÚ v souladu s postupy účtování převod konečných zůstatků účtů účtové třídy 4 na účet 964 – *Saldo výdajů a nákladů*.

### 2.2.2 Úplnost účetnictví

- ČSÚ nevedl v roce 2009 úplné účetnictví ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb. a dalších právních předpisů, neboť do účetního období roku 2009 nezaúčtoval pohledávku vůči Národnímu statistickému úřadu Rumunska za realizovaný projekt v rámci technické asistence v celkové výši 87 120 Kč.

### 2.2.3 Průkaznost účetnictví

ČSÚ v roce 2009 nevedl průkazné účetnictví ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb. a dalších právních předpisů. V ustanovení § 8 odst. 4 zákona č. 563/1991 Sb. je stanoveno, že účetnictví účetní jednotky je průkazné, jestliže všechny účetní záznamy tohoto účetnictví jsou průkazné a účetní jednotka provedla inventarizaci.

Kontrolou bylo zjištěno, že:

- ČSÚ nevyhotovil v případě detašovaných pracovišť České Budějovice, Jihlava, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Pardubice, Brno a Ostrava průkazné inventurní soupisy přírůstků a úbytků majetku, tj. takové inventurní soupisy, na jejichž základě by bylo možné jednoznačně určit zjištěný majetek, a tím neprokázal stav hmotného majetku ke konci rozvahového dne stavy fyzické inventury opravenými o přírůstky a úbytky uvedeného majetku za dobu od ukončení fyzické inventury do konce účetního období.
- ČSÚ nezjistil inventarizací skutečný stav majetku na účtu 031 – *Pozemky* v hodnotě 4 093 496 Kč, k němuž měl podle výpisů z katastru nemovitostí příslušnost hospodaření. Do roku 2010 byla hodnota těchto pozemků obsažena v hodnotě staveb umístěných na těchto pozemcích a vykazována na účtu 021 – *Stavby*. Navíc pracoviště ČSÚ Kolín nejenže nevykázalo samostatně cenu pozemku, k němuž mělo příslušnost hospodaření, ale v nesprávné ceně vykázalo i součet skutečných cen dané stavby a pozemku (nižší o 2 242 Kč oproti skutečnosti).
- ČSÚ na svém pracovišti v Jihlavě inventarizací nezjistil, že na účtu 031 – *Pozemky* je vykazována hodnota staveb (vozovky, kanalizace a vodovod) v celkové výši 162 168 Kč.
- Na svém pracovišti ve Zlíně nezjistil ČSÚ inventarizací, že má příslušnost hospodaření s podílem 23/100 k nemovitosti č. p. 1565 ve Zlíně v ocenění ve výši 2 408 000 Kč.

V důsledku uvedených skutečností ČSÚ ve výkazu Rozvaha výsledně podhodnotil účet 901 – *Fond dlouhodobého majetku* o 2 410 242 Kč a účet 031 – *Pozemky* o 3 931 328 Kč a současně nadhodnotil účet 021 – *Stavby* o 1 521 086 Kč.

### 2.2.4 Srozumitelnost účetnictví

ČSÚ nevedl v roce 2009 srozumitelné účetnictví ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb., který v ustanovení § 8 odst. 5 písmeno a) stanoví, že účetnictví účetní jednotky je srozumitelné, jestliže umožňuje jednotlivě i v souvislostech spolehlivě a jednoznačně určit obsah účetních případů alespoň s použitím účetních metod uvedených v § 4 odst. 8.





Účetnictví ČSÚ neumožňovalo v roce 2009 jednoznačně a spolehlivě určit obsah účetních záznamů a účetních případů zachycených na účtu 902 – *Fond oběžných aktiv*. Z účetních záznamů vyplývá, že ČSÚ účtoval na účtu 902 opravy týkající se účetních případů minulého období. Např. na straně *Má dáti* účtu 902 (souvztažně s účtem 331 – *Zaměstnanci*) účtoval o opravách předpisů mezd chybně zaúčtovaných v předchozím roce na pracovišti v Ústí nad Labem, v jiném případě odúčtoval z účtu 902 – *Fond oběžných aktiv* stornované pohledávky (souvztažně s odúčtováním na účtu 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy*). Nakonec ČSÚ nesprávně **bez jakéhokoli opodstatnění odúčtoval celý konečný zůstatek účtu 902 ve výši 24 668 500,16 Kč na vrub různých nákladových účtů účtové třídy 4**, a tím fond oběžných aktiv zcela zrušil.

### 3. Náležitosti ÚZ a úplnost jejího sestavení

**Sestavená ÚZ k 31. prosinci 2009 nebyla úplná, neboť ČSÚ v rozporu se zákonem č. 563/1991 Sb. a s vyhláškou č. 505/2002 Sb. nesestavil přílohu účetní závěrky**, která by obsahovala například informace o použitých účetních metodách s jejich řádným zdůvodněním a s uvedením jejich vlivu na majetek a závazky, finanční situaci a výsledek hospodaření účetní jednotky, dále informace o podmínkách či situacích, které existovaly ke konci rozvahového dne, a další údaje podstatné pro posouzení majetkoprávní situace, které byly rozhodující pro hospodaření účetní jednotky (např. přehled o probíhajících soudních sporech, informace o najatém majetku, informace o věcných břemenech na majetku, informace o skutečnosti, že účetní jednotka v roce 2009 navýšila účet 901 – *Fond dlouhodobého majetku* o rozdíl mezi zůstatkem na tomto účtu a celkovou hodnotou dlouhodobého majetku vykázaného v účtové třídě 0).

### 4. Vnitřní kontrolní systém

**Na ČSÚ nebyl v roce 2009 zaveden takový vnitřní kontrolní systém, který by byl schopen zabránit vzniku nesprávnosti s vlivem na účetní závěrku a závěrečný účet, nebo který by byl schopen případné nesprávnosti, ke kterým již došlo, odhalit ještě před sestavením účetní závěrky a závěrečného účtu.**

**Vnitřní směrnice upravující vnitřní kontrolní systém ČSÚ v roce 2009 nebyly v souladu s vyhláškou č. 416/2004 Sb.**, kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). Ve směrnici ani v žádném jiném vnitřním předpisu nebyla až do dne 27. října 2009 ustanovena funkce příkazce operace a hlavního účetního dle zákona č. 320/2001 Sb. a dle prováděcí vyhlášky č. 416/2004 Sb.

Nová vnitřní směrnice, která vstoupila v účinnost dne 27. října 2009, sice zavedla pojmy příkazce operace a hlavní účetní, v textu směrnice však nebyly jednoznačně vymezeny povinnosti příkazce operace. Při důsledném dodržování schvalovacích postupů předběžné kontroly uvedených ve vyhlášce č. 416/2004 Sb. by například nedocházelo k nesprávnostem při zařazování majetku na příslušné rozvahové účty a zařazování úhrad za tento majetek na příslušné rozpočtové položky.

Útvar interního auditu provedl v rámci své činnosti v roce 2009 „*ověření definování a dodržování vnitřního a řídicího kontrolního systému v účetnictví ČSÚ (dále jen „VKS“), dodržování platné legislativy a vnitřních předpisů ČSÚ, zejména Směrnice č. 6/2008*“ a konstatoval: „*Provedeným auditem bylo ověřeno, že vnitřní kontrolní a řídicí systém v účetnictví je definován vnitřními směrnicemi předsedy ČSÚ a je funkční.*“ **Útvar interního auditu tak nezjistil v roce 2009 nedostatky vnitřního kontrolního systému ČSÚ v oblastech, které jsou předmětem účetnictví, a nebyl tak posilujícím prvkem vnitřního kontrolního systému ČSÚ.**



## 5. Závěrečný účet

**Závěrečný účet** kapitoly 345 *Český statistický úřad* oproti rozsahu stanovenému ve vyhlášce 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, **neobsahoval hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání výdajů této kapitoly.**

## III. Vyhodnocení

Za účelem vyhodnocení, zda účetní závěrka ČSÚ podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví, byla stanovena hladina významnosti, tj. nejvyšší možná míra špatné evidence, kterou uživatelé účetních výkazů mohou shledávat jako ještě přijatelnou, na úrovni 2 % z bilanční sumy ČSÚ, tj. ve výši 50 871 294,99 Kč.

Tabulka č. 6 – Hladina významnosti a celková nesprávnost

(v Kč)

Výše vykázané bilanční sumy	Hladina významnosti	Celková nesprávnost
2 543 564 749,43*	50 871 294,99	102 405 949,13

\*Zdroj: hlavní kniha ČSÚ 2009.

Z rozsahu zjištěných celkových nesprávností v ÚZ ČSÚ ve výši 102 405 949,13 Kč a z jeho porovnání s hladinou významnosti je zřejmé, že **účetní závěrka ČSÚ k 31. prosinci 2009 nepodává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví** v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb. a příslušnými právními předpisy platnými v ČR pro oblast účetnictví. **Účetní závěrka ČSÚ nebyla za rok 2009** vzhledem k celkovým agregovaným nesprávnostem překračujícím stanovenou hladinu významnosti **spolehlivým podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly 345 Český statistický úřad za rok 2009.**

Celková nesprávnost v závěrečném účtu kapitoly 345 *Český statistický úřad* za rok 2009 byla vyčíslena ve výši 102 405 949,13 Kč, z toho ve výkazu Rozvaha ve výši 81 409 347,34 Kč a ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu ve výši 20 996 601,79 Kč. Na této celkové nesprávnosti se podílelo nadhodnocení a podhodnocení jednotlivých účtů a položek příslušných výkazů.

**Vzhledem k nesprávnostem, které byly zjištěny v ÚZ ČSÚ, je nezbytné, aby ČSÚ přijal taková opatření v oblasti účetnictví a vnitřního kontrolního systému, která by vedla k odstranění systémových nedostatků, a tím maximálně eliminovala vznik možných nesprávností, popřípadě nesprávností již vzniklé včas detekovala a odstranila.**



**Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu**  
**Ročník XIX (2011)**

**Vydavatel:**

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 2, 170 04 PRAHA 7

**Redakce:**

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 156, fax: 233 044 156

E-mail: [vestnik@nku.cz](mailto:vestnik@nku.cz)

**Vychází čtvrtletně**

Částka za II. čtvrtletí 2011 vyšla dne 30. června 2011

**ISSN 1210-9703 (Print)**

**ISSN 1804-0608 (On-line)**