

OBSAH

Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI

- | | | |
|----|---|----------|
| 5. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2013 (IV)
(13/30, 13/32, 13/35, 13/37) | str. 411 |
| 6. | Dodatky k plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2013 (I)
(13/40) | str. 413 |
| 7. | Plán kontrolní činnosti NKÚ na rok 2014 | str. 415 |

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

- | | | |
|-------|---|----------|
| 12/29 | Peněžní prostředky vynakládané na nákup vybraných komodit v resortu Ministerstva vnitra v návaznosti na projekt centrálního nákupu | str. 431 |
| 12/33 | Peněžní prostředky určené na pořizování vybrané výzbroje a techniky pro pozemní a specializované síly Armády České republiky | str. 441 |
| 13/01 | Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Úřad pro ochranu hospodářské soutěže | str. 453 |
| 13/03 | Peněžní prostředky určené na přímé platby | str. 459 |
| 13/04 | Peněžní prostředky určené na financování projektů realizovaných v rámci <i>Operačního programu přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2007–2013</i> | str. 467 |
| 13/05 | Majetek státu, s nímž má právo hospodařit Palivový kombinát Ústí, státní podnik | str. 475 |
| 13/06 | Peněžní prostředky určené na investice v působnosti Akademie věd České republiky a veřejných výzkumných institucí, u nichž je Akademie věd zřizovatelem | str. 483 |
| 13/08 | Peněžní prostředky určené na účelovou podporu zemědělského výzkumu, vývoje a inovací prostřednictvím rozpočtové kapitoly <i>Ministerstvo zemědělství</i> | str. 491 |
| 13/09 | Vybrané veřejné zakázky zadávané bez soutěže | str. 497 |
| 13/11 | Údaje pro účely monitorování a řízení veřejných financí předávané Ministerstvem průmyslu a obchodu k 31. 12. 2012 ve formě pomocného analytického přehledu prostřednictvím centrálního systému účetních informací státu | str. 505 |
| 13/12 | Peněžní prostředky vynakládané na přípravu, realizaci a provoz systémů základních registrů | str. 525 |
| 13/15 | Správa odvodů za porušení rozpočtové kázně | str. 535 |

Část A

Plán kontrolní činnosti

5. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2013 (IV)

Číslo kontrolní akce: 13/30

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na vybrané programy Ministerstva obrany a jím zřízených organizací a prodej nepotřebné části nemovitého majetku

Změna v položce:

kontrolované osoby:

- upřesňuje se (vybraní příjemci peněžních prostředků):

Armádní Servisní, příspěvková organizace, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XVIII/2013 na svém XVIII. zasedání dne 4. 11. 2013.

Číslo kontrolní akce: 13/37

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na realizaci programu švýcarsko-české spolupráce na snížení hospodářských a sociálních rozdílů v rámci rozšířené Evropské unie

Změna v položce:

kontrolované osoby:

- doplňuje se:

Ministerstvo vnitra,
statutární město Olomouc.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XVIII/2013 na svém XVIII. zasedání dne 4. 11. 2013.

Číslo kontrolní akce: 13/32

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na rozvoj cestovního ruchu

Změna v položce:

kontrolované osoby:

- doplňuje se:

statutární město Brno;

město Luhačovice;

město Třebíč;

město Žirovnice;

ZOO Dvůr Králové a.s., Dvůr Králové nad Labem;



K3 SPORT, s.r.o., Olomouc;
Malý zámeček, s.r.o., Herálec;
ŽLTC s.r.o., Brno;
Biskupství plzeňské, Plzeň;
Sportovní klub Nové Město na Moravě;
Nadace Tomistoma, Protivín.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XIX/2013 na svém XIX. zasedání dne 18. 11. 2013.

Číslo kontrolní akce: 13/35

Předmět kontroly:

Příjmy státního rozpočtu související s provozováním loterií a jiných podobných her

Změna v položce:

kontrolované osoby:

– doplňuje se:

Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, Brno;
Finanční úřad pro Karlovarský kraj, Karlovy Vary;
Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, Ostrava;
Finanční úřad pro Olomoucký kraj, Olomouc.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/XXI/2013 na svém XXI. zasedání dne 16. 12. 2013.

6. Dodatky k plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2013 (I)

Číslo kontrolní akce: 13/40

Předmět kontroly:

Hospodaření s nemovitým majetkem a peněžními prostředky státu v souvislosti s užíváním nemovitého majetku vybranými organizačními složkami státu

Cíle kontroly:

Prověřit hospodaření s nemovitým majetkem státu a peněžními prostředky vynaloženými v souvislosti s řešením dislokací u vybraných organizačních složek státu

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí, Ministerstvo obrany, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo vnitra, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

Časový plán:

- zahájení kontroly: 11/13
- předložení kontrolního závěru ke schválení: 05/14

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Zdeněk Brandt

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Dodatek schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XVI/2013 na svém XVI. zasedání dne 30. 9. 2013.

7. Plán kontrolní činnosti NKÚ na rok 2014

schválený Kolegiem NKÚ usnesením č. 9/XVII/2013 na XVII. zasedání dne 14. října 2013

Číslo kontrolní akce: 14/01

Předmět kontroly:

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

Cíle kontroly:

Provéřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušné hospodařit Ministerstvo kultury, a plnění povinností na základě zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi)

Kontrolované osoby:

Ministerstvo kultury

Časový plán:

- zahájení kontroly: **01/14**
- předložení KZ ke schválení: **09/14**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Antonín Macháček

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/02

Předmět kontroly:

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

Cíle kontroly:

Provéřit hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými na přípravu, realizaci a provoz registru územní identifikace, adres a nemovitostí ve vztahu k naplňování cílů Smart Administration

Kontrolované osoby:

Český úřad zeměměřický a katastrální, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **01/14**
- předložení KZ ke schválení: **10/14**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Rudolf Kufa

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/03

Předmět kontroly:

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

Cíle kontroly:

Provéřít poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na rozvoj a modernizaci vodních cest a přístavů a na podporu multimodální nákladní přepravy; prověřit spolehlivost a účinnost řídicího a kontrolního systému operačního programu *Doprava*

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy; Ředitelství vodních cest ČR (ve zkratce ŘVC ČR), Praha; Státní fond dopravní infrastruktury, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **01/14**
- předložení KZ ke schválení: **09/14**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Karel Sehoř

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/04

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu poskytované na vybrané programy ukazatele státního rozpočtu *Všeobecná sportovní činnost*

Cíle kontroly:

Provéřít u Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a vybraných příjemců poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků vynakládaných na vybrané programy ukazatele státního rozpočtu *Všeobecná sportovní činnost*

Kontrolované osoby:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **01/14**
- předložení KZ ke schválení: **10/14**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Pavel Hrnčíř

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/05

Předmět kontroly:

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

Cíle kontroly:

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

Kontrolované osoby:

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

Časový plán:

- zahájení kontroly: **01/14**
- předložení KZ ke schválení: **10/14**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jiří Adámek

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/06**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů

Cíle kontroly:

Provéřit poskytování peněžních prostředků na podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů, včetně zhodnocení dosažených výsledků v porovnání se stanovenými cíli a použitými prostředky

Kontrolované osoby:

Ministerstvo průmyslu a obchodu; Ministerstvo životního prostředí; Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest, Praha; Státní fond životního prostředí České republiky, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **02/14**
- předložení KZ ke schválení: **11/14**

Kontrolní závěr vypracovává: RNDr. Petr Neuvirt

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/07**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci osy V *Programu rozvoje venkova*

Cíle kontroly:

Provéřit, zda kontrolované osoby poskytují a čerpají peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci osy V *Programu rozvoje venkova* v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami a zda bylo vynaložení těchto prostředků účelné a hospodárné

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství; Státní zemědělský intervenční fond, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **03/14**
- předložení KZ ke schválení: **10/14**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Pavel Hrnčíř

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/08**Předmět kontroly:**

Prostředky státu v oblasti důchodového pojištění

Cíle kontroly:

Provéřít vykazované údaje z oblasti výběru pojistného na důchodové pojištění a údaje z oblasti výplaty dávek důchodového pojištění; prověřit, zda Ministerstvo financí při správě prostředků soustředěných na zvláštním účtu rezervy pro důchodovou reformu postupovalo v souladu s právními předpisy

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí, Ministerstvo obrany, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo vnitra

Časový plán:

- zahájení kontroly: **03/14**
- předložení KZ ke schválení: **11/14**

Kontrolní závěr vypracovává: JUDr. Eliška Kadaňová

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

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

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu *Praha – Konkurenceschopnost*

Cíle kontroly:

Provéřít spolehlivost a účinnost řídicího a kontrolního systému operačního programu *Praha – Konkurenceschopnost*; zjistit, zda byly peněžní prostředky na realizaci vybraných projektů poskytnuty a použity podle operačního programu *Praha – Konkurenceschopnost* účelně, hospodárně, efektivně a v souladu s předpisy

Kontrolované osoby:

hlavní město Praha, vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **03/14**
- předložení KZ ke schválení: **12/14**

Kontrolní závěr vypracovává: RNDr. Petr Neuvirt

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/10**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státního rozpočtu určené na podporu kulturních aktivit z rozpočtové kapitoly *Ministerstvo kultury*

Cíle kontroly:

Provéřít poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státního rozpočtu určených na podporu kulturních aktivit z rozpočtové kapitoly *Ministerstvo kultury*

Kontrolované osoby:

Ministerstvo kultury, vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **03/14**
- předložení KZ ke schválení: **11/14**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Rudolf Kufa

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

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

Majetek, s nímž mají právo hospodařit vybrané státní podniky (správci povodí) v působnosti Ministerstva zemědělství

Cíle kontroly:

Provéřit hospodaření vybraných státních podniků s majetkem

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství; Povodí Moravy, s.p., Brno; Povodí Ohře, státní podnik, Chomutov

Časový plán:

- zahájení kontroly: **03/14**
- předložení KZ ke schválení: **01/15**

Kontrolní závěr vypracovává: JUDr. Ing. Jiří Kalivoda

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/12**Předmět kontroly:**

Hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií v kapitole *Ministerstvo životního prostředí*

Cíle kontroly:

Provéřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu při realizaci projektů v oblasti informačních a komunikačních technologií v kapitole *Ministerstvo životního prostředí*

Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí; CENIA, česká informační agentura životního prostředí, Praha; Český hydrometeorologický ústav, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **03/14**
- předložení KZ ke schválení: **11/14**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jan Vedral

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/13**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci projektu *Obnova rybníka Jordán v Táboře*

Cíle kontroly:

Provéřít čerpání a užití peněžních prostředků Evropské unie a státního rozpočtu určených na realizaci projektu *Obnova rybníka Jordán v Táboře*

Kontrolované osoby:

Státní fond životního prostředí České republiky, Praha; město Tábor

Časový plán:

- zahájení kontroly: **03/14**
- předložení KZ ke schválení: **12/14**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Rudolf Kufa

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

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

Peněžní prostředky státního rozpočtu zahrnuté do kapitoly státního rozpočtu *Všeobecná pokladní správa*

Cíle kontroly:

Provéřít postupy Ministerstva financí při sestavování rozpočtu v rozpočtovém systému včetně provádění jeho změn a při čerpání vybraných výdajů kapitoly státního rozpočtu *Všeobecná pokladní správa*; ověřit rozsah a plnění opatření přijatých v návaznosti na zjištění z předchozí kontrolní akce vztahující se k této kapitole

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí

Časový plán:

- zahájení kontroly: **04/14**
- předložení KZ ke schválení: **01/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Mgr. Zdeňka Profeldová

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/15**Předmět kontroly:**

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

Cíle kontroly:

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

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo vnitra, Úřad vlády České republiky

Časový plán:

- zahájení kontroly: **04/14**
- předložení KZ ke schválení: **02/15**

Kontrolní závěr vypracovává: RNDr. Petr Neuvirt

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/16**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené v rámci *Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Jihozápad pro období 2007–2013* na rozvoj a obnovu regionálních zdravotnických zařízení

Cíle kontroly:

Provéřit, zda kontrolované osoby poskytují a čerpají peněžní prostředky určené na rozvoj a obnovu regionálních zdravotnických zařízení v rámci prioritní osy 2 *Regionálního operačního programu regionu soudržnosti Jihozápad* v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami; ověřit rozsah a plnění opatření přijatých na základě předchozích kontrolních akcí

Kontrolované osoby:

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

Časový plán:

- zahájení kontroly: **04/14**
- předložení KZ ke schválení: **12/14**

Kontrolní závěr vypracovává: RNDr. Petr Neuvirt

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/17**Předmět kontroly:**

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

Cíle kontroly:

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

Kontrolované osoby:

Generální finanční ředitelství, Praha; vybrané finanční úřady*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **05/14**
- předložení KZ ke schválení: **03/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Mgr. Zdeňka Profeldová

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/18**Předmět kontroly:**

Účetní závěrka a finanční výkazy Úřadu práce České republiky za rok 2013, které jsou předkládány jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo práce a sociálních věcí*

Cíle kontroly:

Provéřit, zda Úřad práce České republiky při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a finančních výkazů za rok 2013, které jsou předkládány jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo práce a sociálních věcí*, postupoval v souladu s příslušnými právními předpisy

Kontrolované osoby:

Úřad práce České republiky, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **05/14**
- předložení KZ ke schválení: **01/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jan Vedral

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/19**Předmět kontroly:**

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

Cíle kontroly:

Provéřit, zda Ministerstvo životního prostředí při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a finančních výkazů za rok 2013 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy

Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí

Časový plán:

- zahájení kontroly: **05/14**
- předložení KZ ke schválení: **01/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jaromíra Steidlová

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/20**Předmět kontroly:**

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

Cíle kontroly:

Provéřit hospodaření s prostředky vynakládanými na výstavbu a provoz Národního datového centra včetně nákladů vybraných organizačních složek státu na nákup hostingových, serverhousingových a dalších souvisejících služeb

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí; Ministerstvo vnitra; STÁTNÍ TISKÁRNA CENIN, státní podnik, Praha; vybrané organizační složky státu*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **06/14**
- předložení KZ ke schválení: **03/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Daniel Reisiegel, MPA

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/21**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na opravy a údržbu celostátních a regionálních drah

Cíle kontroly:

Provéřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků na opravy a údržbu celostátních a regionálních drah

Kontrolované osoby:

Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, Praha; vybraná oblastní ředitelství SŽDC*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **06/14**
- předložení KZ ke schválení: **03/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jiří Adámek

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/22**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na infrastrukturu pro výuku na vysokých školách

Cíle kontroly:

Provéřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na infrastrukturu pro výuku na vysokých školách spojenou s výzkumem

Kontrolované osoby:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **07/14**
- předložení KZ ke schválení: **04/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Antonín Macháček

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/23

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na rozvoj a obnovu materiálně technické základny Hasičského záchranného sboru ČR

Cíle kontroly:

Provéřít poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na rozvoj a obnovu materiálně technické základny Hasičského záchranného sboru ČR

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra, vybrané hasičské záchranné sbory krajů*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **08/14**
- předložení KZ ke schválení: **04/15**

Kontrolní závěr vypracovává: RNDr. Petr Neuvirt

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/24

Předmět kontroly:

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

Cíle kontroly:

Provéřít účinnost řídicího a kontrolního systému Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ve vztahu k práci partnerů; u vybraných individuálních národních projektů (z osy 3 – *Další vzdělávání* a osy 4 – *Systémový rámec celoživotního učení*) ověřit financování a zjistit, zda jsou předpoklady k naplnění účelu poskytnutých dotací a zda byly peněžní prostředky poskytnuty a čerpány hospodárně a v souladu s právními předpisy a pravidly operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost*

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí; Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy; Fond dalšího vzdělávání, Praha; Národní ústav pro vzdělávání, školské poradenské zařízení a zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **08/14**
- předložení KZ ke schválení: **04/15**

Kontrolní závěr vypracovává: JUDr. Ing. Jiří Kalivoda

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/25**Předmět kontroly:**

Účetnictví Ministerstva financí jakožto správce kapitol státního rozpočtu *Ministerstvo financí, Státní dluh, Operace státních finančních aktiv a Všeobecná pokladní správa*

Cíle kontroly:

Provéřit, zda Ministerstvo financí při vedení účetnictví v roce 2013 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí

Časový plán:

- zahájení kontroly: **08/14**
- předložení KZ ke schválení: **07/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Daniel Reisiegel, MPA

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

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

Peněžní prostředky vynakládané na projekty *Programu rozvoje venkova*

Cíle kontroly:

Provéřit dosahování cílů opatření *Programu rozvoje venkova*, naplňování účelu a udržitelnosti vybraných projektů a ověřit, zda byly peněžní prostředky EU a ČR vynaloženy hospodárně

Kontrolované osoby:

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

Časový plán:

- zahájení kontroly: **09/14**
- předložení KZ ke schválení: **05/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Daniel Reisiegel, MPA

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/27**Předmět kontroly:**

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

Cíle kontroly:

Provéřit, zda peněžní prostředky *Fondu solidarity Evropské unie* určené na zmírnění škod způsobených závažnou přírodní katastrofou byly v ČR poskytnuty a použity v souladu s právními předpisy a zda nastavený systém kontroly a dohledu byl účinný

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí; Jihomoravský kraj, Brno; Liberecký kraj, Liberec; Ústecký kraj, Ústí nad Labem; Zlínský kraj, Zlín; vybraní příjemci peněžních prostředků*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **09/14**
- předložení KZ ke schválení: **04/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Karel Sehoř

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/28**Předmět kontroly:**

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

Cíle kontroly:

Provéřít postup celních orgánů při správě spotřebních daní z lihu a tabáku a při výběru příjmů z prodeje kontrolních pásek a tabákových nálepek, včetně hospodaření s těmito ceninami

Kontrolované osoby:

Generální ředitelství cel, Praha; vybrané celní úřady*)

Časový plán:

- zahájení kontroly: **09/14**
- předložení KZ ke schválení: **07/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Antonín Macháček

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/29**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky vynakládané na úhradu nákladů z činnosti u vybraných příspěvkových organizací

Cíle kontroly:

Provéřít hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými na úhradu vybraných nákladů z činnosti u vybraných příspěvkových organizací

Kontrolované osoby:

Národní galerie v Praze; Národní knihovna České republiky, Praha; Národní technická knihovna, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **10/14**
- předložení KZ ke schválení: **06/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jan Vedral

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/30**Předmět kontroly:**

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

Cíle kontroly:

Provéřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní fond dopravní infrastruktury

Kontrolované osoby:

Státní fond dopravní infrastruktury, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **10/14**
- předložení KZ ke schválení: **06/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jiří Adámek

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/31**Předmět kontroly:**

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané příspěvkové organizace Ministerstva pro místní rozvoj

Cíle kontroly:

Provéřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit vybrané příspěvkové organizace Ministerstva pro místní rozvoj

Kontrolované osoby:

Centrum pro regionální rozvoj ČR, Praha; Česká centrála cestovního ruchu – CzechTourism, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **10/14**
- předložení KZ ke schválení: **06/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Antonín Macháček

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/32**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na výstavbu trasy A pražského metra

Cíle kontroly:

Provéřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků na přípravu akcí výstavby pražského metra a zabezpečení hospodárnosti a účelnosti jejich realizace

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy; Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost

Časový plán:

- zahájení kontroly: **10/14**
- předložení KZ ke schválení: **07/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Karel Sehoř

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/33

Předmět kontroly:

Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Zdravotní pojišťovny ministerstva vnitra České republiky

Cíle kontroly:

Provéřít hospodaření s prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch Zdravotní pojišťovny ministerstva vnitra České republiky

Kontrolované osoby:

Zdravotní pojišťovna ministerstva vnitra České republiky, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **10/14**
- předložení KZ ke schválení: **09/15**

Kontrolní závěr vypracovává: JUDr. Ing. Jiří Kalivoda

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/34

Předmět kontroly:

Vznik Státního pozemkového úřadu na základě zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, a jeho hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu

Cíle kontroly:

Provéřít náklady vzniku Státního pozemkového úřadu, který vznikl na základě zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, a prověřit jeho hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu a plnění povinností na základě zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi)

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství; Státní pozemkový úřad, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **10/14**
- předložení KZ ke schválení: **07/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Mgr. Zdeňka Profeldová

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/35**Předmět kontroly:**

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušná hospodařit vybraná krajská ředitelství Policie ČR

Cíle kontroly:

Provéřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými jsou příslušná hospodařit vybraná krajská ředitelství Policie ČR

Kontrolované osoby:

Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy, Praha; Krajské ředitelství policie Jihočeského kraje, České Budějovice; Krajské ředitelství policie Královéhradeckého kraje, Hradec Králové; Krajské ředitelství policie Moravskoslezského kraje, Ostrava; Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, Ústí nad Labem

Časový plán:

- zahájení kontroly: **11/14**
- předložení KZ ke schválení: **07/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing Rudolf Kufa

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/36**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky vynakládané na nákup služeb stravování, facility managementu a střežení objektů v resortu Ministerstva obrany

Cíle kontroly:

Provéřit hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými na nákup služeb stravování, facility managementu a střežení objektů v resortu Ministerstva obrany

Kontrolované osoby:

Ministerstvo obrany; Armádní Servisní, příspěvková organizace, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **11/14**
- předložení KZ ke schválení: **07/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Pavel Hrnčíř

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/37**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státního rozpočtu, rozpočtu Evropské unie a jiné peněžní prostředky přijaté ze zahraničí

Cíle kontroly:

U vybraných účetních jednotek prověřit plnění povinností při vedení účetnictví o peněžních prostředcích státního rozpočtu, rozpočtu Evropské unie a jiných peněžních prostředcích přijatých ze zahraničí; prověřit jejich vykázání v účetních závěrkách a promítnutí do údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu; prověřit údaje uváděné o nich v závěrečných účtech kapitol státního rozpočtu za rok 2014

Kontrolované osoby:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo zemědělství

Časový plán:

- zahájení kontroly: **11/14**
- předložení KZ ke schválení: **07/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jaromíra Steidlová

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Číslo kontrolní akce: 14/38**Předmět kontroly:**

Účetní závěrka České správy sociálního zabezpečení za rok 2014 a údaje, které jsou Českou správou sociálního zabezpečení předkládány jako podklad pro hodnocení plnění státního rozpočtu

Cíle kontroly:

Provéřít, zda Česká správa sociálního zabezpečení při vedení účetnictví, sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2014 postupovala v souladu s příslušnými právními předpisy

Kontrolované osoby:

Česká správa sociálního zabezpečení, Praha

Časový plán:

- zahájení kontroly: **11/14**
- předložení KZ ke schválení: **07/15**

Kontrolní závěr vypracovává: Ing. Jan Vedral

Kontrolní závěr schvaluje: Kolegium NKÚ

Část B

Kontrolní závěry z kontrolních akcí

12/29

Peněžní prostředky vynakládané na nákup vybraných komodit v resortu Ministerstva vnitra v návaznosti na projekt centrálního nákupu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/29. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo prověřit přínosy projektu centrálního nákupu v resortu Ministerstva vnitra a rozsah jeho využití v kontrolovaném období.

Kontrola byla prováděna od listopadu 2012 do června 2013. Kontrolováno bylo období let 2008 až 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra;

Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra, Praha.

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 XVI. zasedání, konaném dne 30. září 2013,

schválilo usnesením č. 6/XVI/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“) je jedním z ústředních orgánů státní správy, jejichž působnost stanoví zákon č. 2/1969 Sb.¹. MV je rovněž správcem kapitoly státního rozpočtu, organizační složkou státu a účetní jednotkou.

Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra (dále také „Zařízení služeb“) zřídilo MV dnem 1. ledna 1998 jako státní příspěvkovou organizaci pro poskytování a zabezpečování komplexních služeb pro MV. Zařízení služeb je samostatnou účetní jednotkou. Rozsah působnosti je vymezen zřizovací listinou.

Hlavním předmětem činnosti Zařízení služeb je mj. „... poskytování a zabezpečení komplexních služeb Ministerstvu vnitra ... a ... poskytování a zabezpečení služeb ministerstvem zřízených organizací a Policií ČR, podle charakteru těchto služeb a rozhodnutí ministerstva.“

V červenci roku 2008 rozhodlo MV o zpracování pilotního projektu *Podpora implementace systému centrálního nákupu MVČR*.

1 § 12 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.



Nákup pomocí centralizovaného zadávání upravuje zákon č. 137/2006 Sb.² a spočívá v tom, že centrální zadavatel pro jiného zadavatele pořizuje dodávky či služby, které následně prodává jiným zadavatelům za cenu nikoliv vyšší, než za kterou byly dodávky či služby pořízeny, nebo provádí zadávací řízení a zadává veřejné zakázky na dodávky, služby či stavební práce na účet jiných zadavatelů.

V roce 2011 bylo usnesením vlády ze dne 20. července 2011 č. 563³ uloženo všem resortům zavést systém centralizovaného zadávání. Rozsah komodit zařazených do resortního systému centralizovaného zadávání byl určen usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 930⁴.

Kontrola byl podroben projekt centrálního nákupu v resortu MV zahájený v roce 2008 (dále také „CN“) a centralizované zadávání uložené usneseními vlády přijatými v roce 2011 (dále také „CZ“).

Částka podrobená systémové kontrole u MV činila 1 525 657 144 Kč. Dále byly kontrole NKÚ podrobeny nákupy vybraných komodit, a to pohonné hmoty (dále také „PHM“), xerografický papír a elektrická energie, u MV ve výši 76 150 155 Kč a u Zařízení služeb ve výši 44 351 575 Kč.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Po schválení pilotního projektu (na roky 2008 a 2009) zavedlo MV centrální nákup ve svém resortu jako restrukturalizaci oblasti nákupu. Cílem bylo zjednodušení, zefektivnění a celkové zlepšení nákupů, včetně dosažení finančních úspor. MV během přípravy pilotního projektu využilo externí poradenské služby k provedení analýzy nákupu v resortu MV a k přípravě podkladů pro zahájení projektu. Jedním z výstupů zpracovaných externím dodavatelem poradenské služby byl návrh na zavedení objektivního a průkazného sledování úspor v rámci projektu CN.

V prvním roce projektu CN, tj. v roce 2008, byly do projektu zařazeny čtyři komodity, v roce 2009 pět a v dalších letech byl počet komodit dále rozšiřován až na 14 v roce 2012, kdy MV navázalo v souladu s usneseními vlády o centralizovaném zadávání na jím již zavedený projekt centrálního nákupu.

1. Nastavení projektu centrálního nákupu v resortu MV

Hlavním úkolem pilotního projektu bylo ověřit přínos finančních úspor a zefektivnit, zlepšit a zjednodušit systém nákupů. Přínosy projektu MV popsalo a kvantifikovalo jako očekávané úspory ve vztahu k předpokládanému objemu centrálně nakupovaných komodit včetně personálních úspor.

Personální úspory, které měly být dosaženy zavedením systému centrálního nákupu, MV nesledovalo.

V souladu se zákonem č. 137/2006 Sb. byl na MV postup rozdělen na úroveň centrálního nákupu a operačního nákupu. Centrálním nákupem se rozumí veřejná zakázka, ve které uzavírá centrální zadavatel s vybranými uchazeči rámcovou smlouvu (dále také „RS“). Operačním nákupem se rozumí nákup prováděný za podmínek daných rámcovou smlouvou veřejným zadavatelem na jeho vlastní účet. Před zahájením uzavřou veřejní zadavatelé a centrální zadavatel písemnou smlouvu s vymezením práv a povinností. Veřejný zadavatel je povinen vycházet z uzavřené rámcové smlouvy a v souladu s ní samostatně uzavírat prováděcí smlouvy. Při výběru dodavatelů jsou veřejní zadavatelé povinni postupovat dle RS.

V roce 2008 vybralo MV komodity: xerografický papír, výpočetní technika, pohonné hmoty, nábytek a pneumatiky a pro každý další rok seznam komodit rozšiřovalo. Komodity a jejich jednotlivé položky schvaloval ministr vnitra pro každý rok zvlášť. Kritéria pro zařazení či vyřazení určité komodity MV neurčilo a v průběhu kontroly sdělilo, že se řídilo výší objemů nákupů uskutečněných v předchozích letech.

² Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³ Usnesení vlády ze dne 20. července 2011 č. 563, k resortním systémům centralizovaného zadávání veřejných zakázek ústředních orgánů státní správy.

⁴ Usnesení vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 930, o Minimálním povinném seznamu komodit povinně nakupovaných s využitím institutu centrálního zadavatele v rámci resortních systémů centralizovaného zadávání veřejných zakázek v souladu s minimálními požadavky na vytvoření a provoz resortních systémů centralizovaného zadávání veřejných zakázek.

Ke kontrole NKÚ byly vybrány komodity: pohonné hmoty (u této komodity tvořil nákup v průměru 30,66 % celkového finančního objemu CN/CZ), dále xerografický papír (podíl 4,38 %) a elektrická energie (podíl 18,29 %), jak vyplývá z tabulky č. 1.

Tabulka č. 1 – Podíl vybraných komodit na celkovém objemu nákupů v rámci CN/CZ ve sledovaných letech

Období	Objem nákupů prostřednictvím CN/CZ v Kč	Elektrická energie		PHM		Xerografický papír	
		v Kč	v %	v Kč	v %	v Kč	v %
2008–2009	392 559 836			133 768 069	34,08	42 489 785	10,82
2010	600 009 310	114 262 267	19,04	264 051 163	44,01	31 295 232	5,22
2011	881 758 182	218 792 765	24,81	178 280 457	20,22	28 667 934	3,25
2012	986 323 855	190 255 809	19,29	300 915 228	30,51	22 878 435	2,32
Celkem	2 860 651 183	523 310 841		877 014 917		125 331 386	

Zdroj: analýzy MV.

Pro účely zajištění realizace CN sice MV vytvořilo specializovaný útvar, jak bylo ve výstupech externího dodavatele doporučeno, avšak nezajistilo funkční a personální oddělení činností spojených s realizací od činností spojených s řízením, monitorováním a vyhodnocováním centrálního nákupu.

2. Úspory vykazované MV

Podle analýzy externího dodavatele mělo MV do roku 2011 dosáhnout cca 2 mld. Kč objemu nákupů prostřednictvím CN a úspory ve výši 170 mil. Kč. K tomuto období MV vykázalo nákupy v rámci CN v celkovém objemu 1,874 mld. Kč a úspory ve výši 475,9 mil. Kč. MV tedy vykázalo nižší objem nákupů, ale téměř 2,8násobek dosažené úspory oproti původnímu předpokladu.

Ceny, podle kterých byly vyčíslovány úspory

Celkové úspory u většiny komodit vyčísluje MV srovnáním kupní ceny dosažené prostřednictvím CN/CZ a ceny zjištěné, kterou MV označuje jako cenu „tržní“ nebo cenu „na trhu“. Zdroj informací, který by umožnil zjistit aktuální tržní cenu, nemělo MV k dispozici. MV cenu zjišťovalo pomocí internetu, popř. dle běžných ceníků vydávaných a zveřejňovaných prodejci. Cena uváděná MV jako cena „tržní“ nebo cena „na trhu“ není vždy cenou, kterou by MV za srovnatelných podmínek na trhu dosáhlo. Zpravidla se jednalo o ceny, které byly typické pro běžného spotřebitele a nezohledňovaly všechny možnosti pro snížení ceny. Tržní cenou by byla cena vyplývající ze sjednané nákupní/prodejní ceny, přičemž by takový trh nezahmoval pouze běžné spotřebitele, ale i spotřebitele, kteří velikostí své poptávky odpovídají MV. Pro účely kontroly se takto zjišťovaná cena označuje jako cena „referenční“. Vyhodnocování CN včetně dosažených úspor probíhalo na MV pravidelně jednou ročně, popř. podle mimořádných požadavků vedoucích zaměstnanců MV. Pro výpočet dosažených úspor zvolilo MV rozdíl mezi realizovanou nákupní cenou a cenou referenční. **Srovnání nákupní ceny a referenční ceny nepředstavuje spolehlivé vyčíslení úspor.**

Monitorovací a kontrolní systém (MKS)

MKS je informační systém MV, který mj. slouží ke sledování úspor dosahovaných prostřednictvím CN/CZ. Údaje o výsledcích veřejné zakázky na dodavatele vkládá do MKS centrální zadavatel. Veřejný zadavatel vkládá do uvedeného informačního systému již konkrétní údaje o dodávkách zboží realizovaných na základě jím uzavřených prováděcích smluv a údaje o veřejných zakázkách mimo CN/CZ s hodnotou vyšší než 100 tisíc Kč bez DPH.

Dosažené úspory vyhodnocuje MV na základě exportovaných sestav, a to jako rozdíl referenční ceny a ceny nákupní (fakturované).



Základním předpokladem spolehlivosti výstupů z MKS je přesnost, úplnost a správnost zadávaných dat. Ověřením správnosti jejich zadávání bylo zjištěno:

- nebyly zadány všechny údaje, např. nebyly zaevidovány tři dílčí dodávky PHM ve výši 2 792 019 Kč vč. DPH;
- veřejní zadavatelé v některých případech přiřazovali uzavřené kupní smlouvy či dílčí plnění pod jinými minitendry a v důsledku toho např. částka 6 191 380 Kč vč. DPH byla zahrnuta do úspor za jiné období;
- nesprávně byly zadávány jednotkové nebo i celkové ceny, např. při nákupu monitorů místo ceny 2 707 173 Kč bylo uvedeno pouze 451 195 Kč (obě vč. DPH) nebo u dodávky PHM (12 285 l) nebyla zaevidována skutečně fakturovaná jednotková cena 28,54 Kč/l, ale cena z RS 26,86 Kč/l (obě bez DPH);
- údaje zadané jako referenční ceny nebyly spolehlivé, např. u položky monitor při nákupech uskutečněných v jednom dni byly uvedeny odlišné referenční ceny v rozmezí od 3 700 Kč vč. DPH do 6 300 Kč vč. DPH;
- některé nákupy realizované mimo CN byly evidovány jako nákupy z rámcových smluv;
- nesprávně bylo zadáno množství nebo druh položky;
- ke zkeslení vykazovaných úspor CN došlo i tím, že MV nepromítlo do výpočtu úspor cenu za uskladnění PHM v externích úložištích, resp. vyčíslené úspory o tyto částky nesnížilo.

Četnost a významnost nedostatků při zadávání údajů do MKS se u jednotlivých komodit značně liší. Nejčastěji byly chybné údaje zjištěny u komodity PHM v roce 2012, kdy např. u položky Natural 95 bylo chybně zaevidováno 40 z 310 případů, přitom 36 z uvedených 40 případů vedlo k nadhodnocení vykázaných úspor o cca 10 %.

Bylo zjištěno, že v případě některých komodit přesahuje zkeslení 15 % celkových úspor vyčíslených MV v daném roce z nákupu dané komodity. **Systém na MV neumožňuje zcela objektivní vyčíslení úspor. V důsledku toho, že MKS neobsahuje vždy správné, úplné a přesné údaje, je celková výše úspor vykázaná MV v částce 658 104 tis. Kč za období let 2008 až 2012 zatížena zkeslením, které nelze přesně vyčíslit.**

3. Skutečnosti zjištěné při kontrole jednotlivých komodit

U vybraných komodit bylo ověřováno zadávání veřejných zakázek na uzavření rámcových smluv, soulad prováděcích smluv s RS a způsob sledování dosahovaných úspor. Ověřován byl postup MV jako centrálního zadavatele, ale zároveň i jako veřejného zadavatele, vybrán byl útvar MV – Policejní prezidium. Dále byl postup veřejného zadavatele kontrolován u příspěvkové organizace Zařízení služeb pro MV.

MV jako centrální zadavatel provádělo „předsběr požadavků“, tj. sumarizaci potřeb, veřejných zadavatelů ve svém resortu, kteří plánovali nakupovat příslušné komodity. Z objemu požadavků pak vycházel předpokládaný celkový finanční objem pro veřejnou zakázku na uzavření RS.

V letech 2009 až 2011 veřejní zadavatelé nakupovali PHM a xerografický papír prostřednictvím přímé výzvy uchazečům uvedeným v RS formou písemných výzev k podání nabídek, tzv. minitendrů. Od roku 2010 byly výzvy podávány přes elektronické tržiště.

Komodita pohonné hmoty (PHM)

Komodita PHM byla v RS definována v rozsahu dvou položek: Natural 95 a nafta.

Předmětem rámcových smluv na nákup PHM pro roky 2009 až 2011 byly dodávky PHM dle příslušné specifikace do vlastních neveřejných čerpacích stanic, včetně jejich dopravy. V RS na nákup PHM na roky 2010 a 2011 je výslovně uvedeno, že se jednalo o průběžné dodávky (podle RS na nákup PHM pro rok 2012 mělo být „... zabezpečeno plynulé zásobování odběratelů PHM v souladu s jejich potřebami do jejich vlastních úložišť“).

Nabídkovou cenu zájemci doplňovali do vzorce dle zadávacích podmínek a měněna mohla být pouze v případě změny DPH či spotřební daně a při změně proměnlivých složek vzorce. Nepřekročitelné položky, tj. položky, které musely zůstat v nezměněné výši, byly dvě. Kontrolou zjištěné nedostatky spočívající

v nevyplnění údajů do stanoveného vzorce snižovaly určitým způsobem transparentnost zadávacího řízení, ale nabídková cena, jak bylo podle daného vzorce výpočtem ověřeno, byla dodržena.

Dodavatel PHM byl vybrán podle pořadí uchazečů, které bylo uvedeno v RS a stanoveno MV podle odhadů předpokládaného poměru počtu litrů dodávek u jednotlivých položek. Tato skutečnost vzhledem k různé výši cen u jednotlivých položek a značné nepřesnosti odhadů negativně ovlivňovala ekonomickou výhodnost realizovaných nákupů, jak vyplývá z následující tabulky (č. 2), která ilustruje příklad zjištěný v roce 2012.

Tabulka č. 2

Uchazeč	Položka PHM	Předpokl. počet litrů dle RS	Cena* / l vč. DPH dle RS	Celková cena* za položku dle předpokladu RS	Pořadí dle RS/ /celková cena*	Vykázaný objem nákupů v litrech	Celková cena* za položku – skutečný počet litrů	Změna pořadí/ /změna celkové ceny*
Uchazeč č. 1	N 95	6 372 400	32,23	205 382 452	1.	5 969 426	192 394 600	2.
	nafta	2 150 000	32,80	70 520 000	275 902 452	2 888 099	94 729 647	287 124 247
Uchazeč č. 2	N 95	6 372 400	32,32	205 955 968	2.	5 969 426	192 931 848	1.
	nafta	2 150 000	32,58	70 047 000	276 002 968	2 888 099	94 094 265	287 026 114

Zdroj: RS na nákup PHM na rok 2012, MKS.

* Cena je uvedena v Kč.

Uchazeč č. 1 nabídl nejnižší jednotkovou cenu Naturalu 95 a uchazeč č. 2 nabídl nejnižší jednotkovou cenu nafty. Při předpokládaném poměru nákupu Naturalu 95 a nafty cca 3:1 se první v pořadí dle RS umístil uchazeč č. 1. Skutečný poměr nákupů Naturalu 95 a nafty však byl cca 2:1. Vlivem nepřesnosti odhadu předpokládaného množství jednotlivých položek (u nafty 34 %) byl vybrán uchazeč č. 1, jehož skutečná celková cena v porovnání s nabídkou uchazeče č. 2 nebyla pro MV ekonomicky nejvýhodnější.

Kontrolou postupu veřejných zadavatelů bylo mj. zjištěno:

- u MV – Policejního prezidia u minitendru na PHM v roce 2010 dodavatel jednostranně navýšil v souladu se zákonem č. 172/2010 Sb.⁵ uskladněné množství PHM o 954 litrů, které následně vyfakturoval v částce 31 013 Kč vč. DPH (navýšení o biosložku), přestože smlouvy neobsahovaly ujednání o možnosti jednostranně navyšovat cenu;
- MV – Policejní prezidium objednalo a převzalo PHM, přestože příslušná kupní smlouva ještě nebyla uzavřena;
- téměř ve všech případech dodávek PHM došlo u obou kontrolovaných osob k dodání jiného než objednaného množství.

Za významné pochybení z hlediska hospodárného nakládání s prostředky státního rozpočtu považuje NKÚ postup, kdy MV – Policejní prezidium jako veřejný zadavatel opakovaně ve třech po sobě jdoucích kontrolovaných letech pořizovalo PHM v množství, které překračovalo kapacitu vlastních úložišť, tzn. nenakupovalo PHM průběžně, jak předpokládaly každoročně uzavírané RS, ale pořizovalo koncem roku zásoby, které uhradilo jednorázově a které postupně až do srpna následujícího kalendářního roku přebíralo do vlastních úložišť. V těchto letech tedy MV – Policejní prezidium hradilo navíc i prostředky za uskladnění PHM.

V roce 2009 MV – Policejní prezidium uzavřelo s rámcovým dodavatelem prováděcí smlouvy, které zahrnovaly i službu uskladnění předkoupeného množství PHM. Došlo tak podstatným způsobem k překročení předmětu plnění vymezeného v RS, a tím k nedodržení zákona č. 137/2006 Sb.⁶ Ve druhé polovině prosince roku 2009, kdy již bylo zřejmé, že byla uzavřena RS (4. prosince 2009) pro rok 2010, uhradilo rámcovému dodavateli za PHM jednorázově částku 11 988 239 Kč vč. DPH, která zahrnovala

⁵ Zákon č. 172/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

⁶ § 89 odst. 8 zákona č. 137/2006 Sb.



cenu za uskladnění (825 350 Kč bez DPH). V rozporu s RS byla cena za uskladnění promítnuta do jednotkové ceny za litr PHM.

V roce 2010 MV – Policejní prezidium oslovilo rámcové dodavatele s dotazem na předkup PHM a jejich možné uskladnění spolu s postupným navážením do určených úložišť. Kladnou odpověď zaslal jeden dodavatel, který jako jediný předložil cenovou nabídku. Nabídka nesplňovala podmínky uvedené v RS a neodůvodněně rozšiřovala předmět zakázky, neboť služby skladování PHM nebyly předmětem plnění, stejně jako v roce 2009. MV – Policejní prezidium souhlasilo s uzavřením kupní smlouvy a týž den zpracovalo *žádost o uzavření smlouvy na uskladnění PHM vysoutěžených na základě minitendru*. Výzvu k podání nabídky na uskladnění PHM zaslalo třem uchazečům. Obdrželo však pouze jednu nabídku – od rámcového dodavatele, s níž byla uzavřena prováděcí smlouva na dodávku PHM a ve stejný den i smlouva o skladování. Celková cena PHM uhrazená dodavateli jednorázově činila 12 153 600 Kč vč. DPH. Částka za skladování činila celkem 590 447 Kč vč. DPH a byla fakturována v jednotlivých měsících následujícího roku.

V roce 2011 oslovilo MV – Policejní prezidium rámcové dodavatele ve věci nákupu PHM a zvláště ohledně jejich uskladnění. V návrhu smlouvy o skladování bylo uvedeno, že skladovatel uskladní pouze PHM, které ukladatel objednal a zaplatil u skladovatele. Cenovou nabídku jak na dodávku PHM, tak později i na uskladnění předložil pouze jeden dodavatel, se kterým byly smlouvy uzavřeny ve stejný den. Celková cena za PHM byla fakturována ke dni podpisu kupní smlouvy (1. prosince 2011) a činila 13 368 240 Kč vč. DPH. Úhrada za uskladnění činila celkem 548 930 Kč vč. DPH a byla fakturována v jednotlivých měsících následujícího roku.

MV – Policejní prezidium za roky 2010 a 2011 uhradilo stejnému dodavateli za dodávky PHM celkovou částku ve výši 25 521 840 Kč, tj. včetně spotřební daně a daně z přidané hodnoty. Dodavatel, který byl současně skladovatelem PHM, uložil celý objem PHM v daňovém skladu. Dodavateli daňová povinnost nastávala teprve v případě, kdy došlo k uvolnění PHM do volného oběhu. Celkem MV – Policejní prezidium uhradilo dodavateli na spotřební dani z PHM jednorázově 10 491 000 Kč. Tím, že uhradilo částku v celé výši spotřební daně najednou před dodáním sjednaného množství PHM, převedlo finanční prostředky na její úhradu do dispozice skladovatele neopodstatněně dříve, než vznikla povinnost tuto daň uhradit.

Výše popsaný postup hodnotí NKÚ jako porušení rozpočtové kázně, protože určené úkoly MV v uvedených případech neplnilo nejehospodárnějším způsobem, jak všem organizačním složkám státu ukládá zákon o rozpočtových pravidlech.

Zadavatel do zadávacích podmínek přiložil návrh smlouvy o skladování pro rok 2011, který neumožňoval přístup všem dodavatelům a byl NKÚ posouzen jako diskriminační ve smyslu zákona č. 137/2006 Sb.

Komodita xerografický papír

Kontrolou byla zjištěna především nepřesnost odhadů předpokládaného počtu kusů jednotlivých položek, a to vzhledem k vykázaným skutečným nákupům. Například v roce 2010 přesahovala nepřesnost odhadů u tří ze sedmi nejpočetnějších položek komodity xerografický papír úroveň 70 %. Tato nepřesnost (obdobně jako u komodity PHM) ovlivnila ekonomickou výhodnost realizovaných nákupů a její vliv je významnější v případě výběru dodavatele dle pořadí v RS.

Kontrolou postupu centrálního zadavatele byly zjištěny nedostatky spočívající v nedodržování časového harmonogramu zadávacích řízení, což následně mělo vliv na uzavření RS až po 1. lednu kalendářního roku, ve kterém už měl být plněn předmět smlouvy.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že MV – Policejní prezidium i Zařízení služeb nevyloučily z výběrového řízení uchazeče, který nabídl jednotkovou cenu vyšší, než připouštěla RS, a uzavřely s ním prováděcí kupní smlouvu. V daném případě postupovaly v rozporu se zákonem č. 137/2006 Sb.⁷.

Pro orientaci a ilustraci obtížnosti jednoznačného vyhodnocení přínosu CN/CZ jsou v následující tabulce (č. 3) uvedeny údaje z kontrol provedených NKÚ ve srovnatelném období u některých ministerstev (standardizovaná komodita xerografický papír – cena za jedno balení, tj. 500 ks).

Tabulka č. 3 (jednotková cena v Kč)

Období	KA 12/29	KA 11/34*			KA 12/32*		
	Xerografický papír A4	Xerografický papír A4			Xerografický papír A4		
	MV	MK	MS	MZ	MPO	MMR	MŽP
2008–2009	64,8	–	–	–	–	–	–
2010	62,9	110,88	67,80	132,90	–	–	–
2011	66,7	64,64	62,28	100,15	63,29	106,14	66,97
2012	61,8	–	–	–	60,00	96,21	64,56
2013–2014	71,0	–	–	–	–	–	–

Zdroj: MKS MV.

* Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 11/34 byl zveřejněn v části 3/2012 *Věstníku NKÚ* a kontrolní závěr z kontrolní akce č. 12/32 byl zveřejněn v části 3/2013 *Věstníku NKÚ*.

Zkratky: KA – kontrolní akce, MK – Ministerstvo kultury, MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj, MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu, MS – Ministerstvo spravedlnosti, MZ – Ministerstvo zdravotnictví, MŽP – Ministerstvo životního prostředí.

Komodita elektrická energie

Tato komodita byla do CN zařazena v roce 2010. MV odhadovalo úspory u nákupu prostřednictvím komoditní burzy ve výši 15 až 35 %. MV nakupovalo komoditu „silová elektřina v rámci sdružených služeb dodávky elektřiny“, tj. včetně její dodávky odběrateli. K nákupu na komoditní burze je nezbytné využít služeb tzv. „dohodce“, který funguje jako burzovní zprostředkovatel.

Pro každého veřejného zadavatele vystavila burza po provedení obchodu tzv. závěrkový list, tedy smlouvu o sdružených službách dodávky elektřiny uzavřenou mezi zadavatelem a držitelem licence na obchod s elektřinou. Po ukončení aukce na nákup elektřiny v nízké i vysoké hladině napětí provedlo MV rozúčtování burzovních poplatků mezi veřejné zadavatele.

Výpočty provedené v průběhu kontroly NKÚ u dvou odběrných míst MV – Policejního prezidia a dvou odběrných míst u Zařízení služeb vedou k závěru, že v případě přechodu na centrální nákup elektrické energie u odběrných míst dosáhlo MV – Policejní prezidium i Zařízení služeb příznivější jednotkové ceny za MWh než při nákupu elektrické energie mimo CN. Úspory se pohybovaly v rozmezí 13,62 % až 23,96 %.

4. Řídící kontrola

Podle zákona č. 320/2001 Sb. má být vnitřní kontrolní systém především způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika vznikající v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů orgánů veřejné správy. V rámci tohoto systému je nezbytné zajistit i fungování předběžné řídicí kontroly.

V rámci kontrolní akce NKÚ zjistil, že MV jako centrální zadavatel neprovádělo předběžnou řídicí kontrolu před uzavřením kontrolovaných rámcových smluv.

NKÚ na rozdíl od MV zastává názor, že i centrální zadavatel musí ve vztahu k zadávacímu řízení zajistit předběžnou řídicí kontrolu již před uzavřením RS, a nikoli pouze až před uzavřením prováděcích smluv. U MV jako správce kapitoly státního rozpočtu a jako samostatné účetní jednotky je třeba v obou fázích nákupu předběžnou řídicí kontrolu zajistit, aby byly dodrženy požadavky zákona o finanční kontrole.

Skutečnost, že předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku nebyla v kontrolovaných případech provedena, znamená, že vnitřní kontrolní systém v této oblasti nevytváří podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy a nemůže účinně plnit svou funkci.

Při kontrole postupu veřejných zadavatelů při výkonu řídicí kontroly po vzniku závazku byly zjištěny např. tyto nedostatky:

- nebyly dodrženy schvalovací postupy a před vznikem závazku nebyla prováděna předběžná řídicí kontrola;
- kupní smlouva byla uzavřena na částku vyšší, než na jakou byla provedena předběžná řídicí kontrola;
- doklady ověřila osoba, která disponovala oprávněním pouze pro funkci příkaze operace, a nikoliv pro funkci správce rozpočtu;
- ve výzvách k podání nabídky nebyl požadavek na rozpis jednotkových cen PHM a následně tento rozpis nebyl ani součástí podaných nabídek; v rámci předběžné kontroly nebylo možné ověřit, zda nedošlo k neoprávněnému navýšení ceny za litr PHM;
- jednotkové ceny z RS byly překračovány;
- operace nebyla doložena správnými a úplnými podklady;
- příkazce operace překračoval své oprávnění, když podepisoval finanční krytí nad rámec limitu;
- úhrada předmětu plnění proběhla bez odsouhlasení objemu a kompletnosti služeb a převzetí PHM do vlastních úložišť;
- byl neodůvodněně rozšířen předmět kupní smlouvy.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Centrální nákup formou pilotního projektu zahájilo MV v roce 2008, tj. přibližně o čtyři roky dříve, než vláda uložila členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy zavést centralizované zadávání. Hlavním cílem projektu bylo zefektivnění a zjednodušení systému nákupů včetně dosažení úspor.

Předpokládaný objem nákupů od roku 2008 do roku 2011 měl činit cca 2 mld. Kč. V rámci těchto nákupů měla být dosažena úspora ve výši 170 mil. Kč a dalším přínosem odhadovaným na 105 mil. Kč mělo být snížení počtu zaměstnanců.

MV do konce roku 2011 vykázalo celkový objem nákupů realizovaných prostřednictvím CN ve výši 1,874 mld. Kč a dosažené úspory ve výši 475,9 mil. Kč. V oblasti personální MV úspory nesledovalo.

Kontrola NKÚ se zaměřila především na zavedení systému centrálního nákupu, jeho realizaci a ověření vykazovaných přínosů; podrobně byl kontrolován nákup tří komodit v letech 2008 až 2012, a to komodity pohonné hmoty, elektrická energie a xerografický papír.

Úspora vykazovaná MV za sledované roky činila u komodity PHM celkem 70 488 943 Kč (7,44 %), u komodity xerografický papír celkem 102 526 769 Kč (45 %) a u komodity elektrická energie celkem 128 651 766 Kč (19,5 %).

Výsledky kontroly dokládají určité zkreslení vykazovaných úspor.

Dosažení úspor sleduje MV pomocí svého informačního systému, který však neobsahoval za sledované období vždy spolehlivá data. Chybami především při zadávání údajů dochází ke zpochybnění výstupů z tohoto systému, a tím i ke zpochybnění vykazovaných úspor. Ke zkreslení úspor dochází také z důvodu srovnávání cen, které nevycházejí z objektivně zjištěné tržní ceny.

Na základě výpočtů provedených u komodity elektrická energie lze učinit závěr, že centrálním nákupem bylo dosaženo příznivějších jednotkových cen.

Efektivnost projektu, později centralizovaného zadávání, negativně ovlivnily tyto nedostatky:

- MV nezajistilo funkční a personální oddělení činností spojených s realizací od činností spojených s řízením a vyhodnocováním CN;
- v rozporu s rámcovou smlouvou byly opakovaně koncem roku vynakládány jednorázově finanční prostředky na tzv. „předkupy“ – zásoby PHM, které nebyly uloženy ve vlastních úložištích MV;

- při stanovení předpokládaného potřebného množství jednotlivých položek docházelo k vysoké nepřesnosti, v některých případech činila i více než 80 procentních bodů;
- akceptovány byly nabídky dodávek s jednotkovými cenami vyššími, než jaké byly uvedeny v rámcové smlouvě, nebo dodávek, které nebyly v souladu s prováděcí smlouvou;
- v některých případech vedly postupy zadavatele ke snížení transparentnosti zadávacího řízení.

Rizika ohrožující efektivnost nákupů pomocí centralizovaného zadávání spatřuje NKÚ na základě této kontroly zejména v kvalitě „předsběru“ dat nakupovaných komodit a v hodnocení cenových nabídek u jednotlivých položek, dále v obtížnosti nebo i nemožnosti zjistit v daném čase a místě skutečnou tržní cenu. Nezajištění účinného kontrolního systému, ale také vytvoření pozice „monopolního“ dodavatele jsou dalšími reálnými riziky.

Způsob nákupů zajišťovaných formou centrálního zadávání by měl přispět nejen k aktuální úspoře peněžních prostředků, popř. k dosažení optimální výše cen nakupovaných komodit, ale také ke zvýšení transparentnosti nákupů, využití dat pro plánování a pro vnitřní hodnocení hospodaření se svěřenými prostředky.

Zjištěné nedostatky, které NKÚ považuje za porušení rozpočtové kázně, byly oznámeny příslušnému finančnímu úřadu.

12/33

Peněžní prostředky určené na pořízování vybrané výzbroje a techniky pro pozemní a specializované síly Armády České republiky

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/33. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ MVDr. Rudolf Němeček.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků státního rozpočtu určených na pořízování vybrané výzbroje a techniky pro pozemní a specializované síly Armády České republiky.

Kontrolováno bylo období od roku 2008 do roku 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od listopadu 2012 do července 2013.

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

Námítky MO proti kontrolnímu protokolu byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách.

Kolegium NKÚ na svém XVII. zasedání, konaném dne 14. října 2013,

schválilo usnesením č. 7/XVII/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MO je organizační složkou státu a ústředním orgánem státní správy zejména pro zabezpečení obrany České republiky a řízení Armády České republiky (dále jen „AČR“). MO je správcem rozpočtové kapitoly 307 a správcem programů, v jejichž rámci byly vybraná výzbroj a vybraná technika pořízovány.

Kontrola bylo podrobena pořízování výzbroje a techniky pozemních a speciálních sil AČR, konkrétně soulad s koncepcemi a cíli programů, správnost realizace akcí, splnění požadovaných technických parametrů a využívání nakoupené techniky. Kontrolovány byly dále činnosti a povinnosti MO vyplývající z funkce správce programů, především dodržování zákona č. 218/2000 Sb.¹ a vyhlášky č. 560/2006 Sb.² Programy a podprogramy byly kontrolovány zejména v souvislosti s vybranými kontrolovanými akcemi:

Celkem bylo kontrolováno 15 akcí s celkovými výdaji 5 833,5 mil. Kč. Výběr kontrolovaných akcí byl proveden podle výše účasti státního rozpočtu a předpokládaného stavu realizace projektu tak, aby byla zkontrolována významná část programů a aby mohlo být vyhodnoceno využití pořízené techniky.

Kontrolované programy, podprogramy a akce, resp. projekty reprodukce majetku jsou uvedeny v tabulce č. 1.

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

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

Tabulka č. 1 – Kontrolované programy, podprogramy a akce

Program ev. č.	Podprogram ev. č.	Akce ev. č.	Název programu/podprogramu/akce	Skutečné výdaje na realizaci projektů /v Kč/
207V210			Zvyšování schopností pozemních a specializovaných sil	
	207V212		Zabezpečení schopností bojových útvarů	259 494 257
		207V212 7003	Osobní padáky – nákup	23 500 994
		207V212 7006	Přístroje nočního vidění, 3. etapa – nákup	235 993 263
	207V213		Zabezpečení schopností druhů sil	126 948 004
		207V213 6004	Souprava chemického pozorovatele – chemický průkazník – nákup	63 898 143
		207V213 7010	Provětrávací protichemický izolační oděv – OPCH-05 – nákup	63 049 861
107V050			Pořízení lehkých obrněných vozidel	
	107V052		Lehké obrněné vozidlo 4x4	3 766 507 325
		107V052 0001	Lehké obrněné vozidlo bojové a podpůrné – nákup	3 586 313 886
		107V052 0011	Dílenské prostředky, školení a kurzy – nákup	24 618 000
		107V052 0012	Elektronická výbava LOV 50 B	155 575 439
107V110			Zvyšování schopností vojáka 21. století	
	107V112		Pořízení zbraní	1 233 982 366
		107V112 1001	Útočná puška s podvěsným granátometem	1 104 184 104
		107V112 1103	Pistole – nákup	97 775 024
		107V112 1203	Zbraň PDW – nákup	32 023 238
107V210			Rozvoj pozemních sil	
	107V213		Pořízení a modernizace prostředků druhů vojsk pozemních sil	99 776 400
		107V213 1002	Mobilní komplet EB – nákup	99 776 400
	107V214		Pořízení a modernizace prostředků ostatních složek ozbrojených sil	44 164 320
		107V214 1001	Osobní padáky – nákup – II. etapa	44 164 320
	107V215		Pořízení a modernizace prostředků útvarů nasazených v mezinárodních operacích	302 640 034
		107V215 0001	Víceúčelové obrněné vozidlo se speciální – rušící a průzkumnou nástavbou – nákup	79 651 200
		107V215 1004	Lehké obrněné vozidlo zdravotnické – nákup	101 760 000
		107V215 1006	Automobil LRD – nákup – 2. etapa	121 228 834
Celkem				5 833 512 706

Zdroj: ISPROFIN/SMVS, MO.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Koncepce AČR v oblasti pozemních sil

Do roku 2010 byla dlouhodobým problémem MO absence koncepčního materiálu rozvoje AČR. Koncepční materiály platné v uvedené době byly příliš obecné a umožňovaly MO nakupovat vojenskou techniku bez dostatečně zdůvodněné potřeby. NKÚ tuto skutečnost konstatoval i v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 10/10³. V roce 2011 MO vypracovalo *Bílou knihu o obraně* (dále také „Bílá kniha“) jako základní koncepční dokument, který vymezil koncepční principy a konkrétní cíle pro stabilní rozvoj ozbrojených sil. Vláda Bílou knihu schválila svým usnesením ze dne 18. května 2011 č. 369⁴.

Bílá kniha mj. doporučuje prioritu investic do rozvoje vojenských schopností, a to striktně podle jejich přínosu ve vztahu k rolím, funkcím a mezinárodním závazkům ozbrojených sil ČR, zastavení investic do zbytných schopností a zavedení transparentního a efektivního akvizičního procesu. V rámci konkrétních opatření bylo pro oblast pozemních a speciálních sil uvedeno dokončení programu ev. č. 107V110 – *Zvyšování schopností vojáka 21. století* s plánovaným termínem ukončení v roce 2014. Tento program je v Bílé knize uveden mezi hlavními modernizačními a rozvojovými projekty ozbrojených sil v letech 2000 až 2020. Mezi nimi je dále uvedeno pořízení lehkých obrněných transportérů a nákupy ručních zbraní a minometů. Modernizační a rozvojové projekty jsou zde pouze naznačeny a nejsou konkrétně vymezeny. Mají být realizovány prostřednictvím konkrétních projektů⁵ uspořádaných do náležité programové struktury. MO zahájilo od roku 2013 nové programy. Tyto programy nebyly předmětem kontroly.

Usnesením vlády ze dne 26. září 2012 č. 699⁶ byla schválena *Obranná strategie České republiky*. Uvedeným usnesením bylo ministru obrany uloženo vycházet z této strategie při zpracování a aktualizaci základních strategických a koncepčních dokumentů a legislativních opatření v oblasti obrany. **Do doby ukončení kontroly nevypracovalo MO koncepční materiál, který by podrobněji stanovil výstavbu a rozvoj pozemních či specializovaných sil s konkrétním vymezením cílového stavu, materiálních potřeb, peněžními nároky na jejich naplnění a časovým horizontem realizace.**

2. Programy, v jejichž rámci byla pořizována výzbroj a technika pozemních a specializovaných sil

Pro oblast pozemních a speciálních sil byla jednou z priorit realizace programu ev. č. 207V210 – *Zvyšování schopností pozemních a specializovaných sil* schváleného v roce 2004 s předpokládaným termínem realizace v letech 2005 až 2010. V roce 2009 byly dále schváleny programy ev. č. 107V050 – *Pořízení lehkých obrněných vozidel*, ev. č. 107V110 – *Zvyšování schopností vojáka 21. století* a ev. č. 107V210 – *Rozvoj pozemních sil* s termíny realizace v letech 2009 až 2015.

Tři ze čtyř kontrolovaných programů nebyly doposud ukončeny. Realizace jediného doposud ukončeného programu (ev. č. 207V210) byla dvakrát prodloužena, a to celkem o dva roky. Ke změně finančních parametrů došlo u dvou programů (ev. č. 207V210 a ev. č. 107V210).

3. Kontrolované akce (projekty)

3.1 Program ev. č. 207V210 – *Zvyšování schopností pozemních a specializovaných sil*, podprogramy ev. č. 207V212 – *Zabezpečení schopností bojových útvarů* a ev. č. 207V213 – *Zabezpečení schopností druhů sil*

Dokumentace programu ev. č. 207V210 s celkovými výdaji státního rozpočtu ve výši 2 172 mil. Kč a dobou realizace v letech 2005 až 2010 byla schválena dne 11. června 2004. V letech 2006 až 2009

3 Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 10/10 – *Peněžní prostředky určené na pořizování vybrané techniky Armády České republiky* (byl zveřejněn v částce 2/2011 *Věstníku NKÚ*).

4 Usnesení vlády ze dne 18. května 2011 č. 369, o *Bílé knize o obraně*.

5 Projekty jsou uváděny v dokumentaci programů rovněž jako akce.

6 Usnesení vlády ze dne 26. září 2012 č. 699, o *Obranné strategii České republiky*.



došlo k snížení výdajů kapitoly 307 – *Ministerstvo obrany*, což vedlo k snížení výdajů na program na 1 603,5 mil. Kč a k upuštění od realizace některých akcí. Původně stanovený termín realizace programu nebyl dodržen, a to o dva roky.

Program byl rozdělen do tří podprogramů. Kontrole byly vzhledem k výši výdajů státního rozpočtu podrobeny dva z nich, a to ev. č. 207V212 – *Zabezpečení schopnosti bojových útvarů*, ev. č. 207V213 – *Zabezpečení schopností druhů sil*. Program ev. č. 207V215 – *Zabezpečení schopností záchranných útvarů* nebyl kontrole podroben.

Podprogram ev. č. 207V212 – *Zabezpečení schopnosti bojových útvarů* s předpokládanými výdaji státního rozpočtu ve výši téměř 1,06 mld. Kč byl zaměřen na zabezpečení jednotek mechanizovaného vojska moderní technikou tak, aby svými silami a prostředky byly schopny působit v součinnosti s ostatními druhy vojsk. K naplňování tohoto cíle byly realizovány nákupy padáků a přístrojů nočního vidění, které byly podrobeny kontrole NKÚ.

Prioritou podprogramu ev. č. 207V213 – *Zabezpečení schopností druhů sil* s předpokládanými výdaji státního rozpočtu ve výši téměř 0,76 mld. Kč bylo vybavení chemického vojska technikou a materiálem se zaměřením na plnění úkolů spojených s ochranou proti zbraním hromadného ničení. V rámci této priority byly realizovány nákupy souprav chemického pozorovatele a chemického izolačního oděvu, které byly předmětem kontroly NKÚ.

3.1.1 Akce ev. č. 207V212 7003 – *Osobní padáky – nákup* a akce ev. č. 107V214 1001 – *Osobní padáky – nákup – II. etapa*

Vzhledem k realizaci nákupu osobních padáků ve dvou programech, a to ev. č. 207V210 a 107V210, který byl zahájen již v roce 2010, paralelně ještě před uzavřením dříve zahájeného programu ev. č. 207V210, byly tyto akce kontrolovány souběžně.

3.1.1.1 Akce ev. č. 207V212 7003 – *Osobní padáky – nákup*

Důvodem pro pořízení nových souprav osobních padáků měla být obnova padákové techniky a její doplnění na počty potřebné k provádění kvalitního výcviku a možnému bojovému nasazení. MO v únoru 2006 předpokládalo podle původní specifikace nákup 300 nových souprav padáků s předpokládanou cenou 40 mil. Kč. Kontrolou bylo zjištěno, že MO v té době mělo na skladě 712 souprav padáků VTP-100, pořízených v roce 1996 za 120,1 mil. Kč. Tyto padáky byly od pořízení pouze uskladněny a nebyly kromě zkušebních seskoků využívány. V roce 2009 po ukončení jejich technické životnosti vydalo MO rozhodnutí o jejich nepotřebnosti. V roce 2010 byly fyzicky zlikvidovány.

MO vydalo v červenci 2006 registrační list na akci s parametry 300 souprav osobních padáků za 40 mil. Kč. V listopadu 2006 snížilo MO uvažovaný počet pořizovaných souprav padáků na 200, což při zachování předpokládané celkové ceny 40 mil. Kč zvýšilo předpokládanou cenu jedné soupravy ze 133 tis. Kč na 200 tis. Kč bez bližšího zdůvodnění.

MO v prvním zadávacím řízení postupovalo mimo režim zákona o veřejných zakázkách (zajištění obrany státu)⁷ a zakázku zadalo v řízení obdobném otevřenému řízení. Řízení bylo uveřejněno v prosinci 2006. V květnu 2007 MO zadávací řízení zrušilo mj. z důvodu chybně uvedené maximální výše nabídkové ceny v zadávací dokumentaci.

Druhé zadávací řízení bylo realizováno formou otevřeného řízení⁸. Oznámení o zahájení zadávacího řízení bylo uveřejněno v červnu 2007. Po vyloučení obou uchazečů bylo zadávací řízení zrušeno.

Třetí zadávací řízení bylo opět zadáváno v otevřeném řízení. Na základě změny takticko-technických požadavků na nákup byl počet souprav osobních padáků snížen na 150 a předpokládaná cena snížena na 30 mil. Kč. Jediný uchazeč byl vyloučen pro nesplnění kvalifikačních požadavků a zadávací řízení bylo v červenci 2008 zrušeno.

7 Ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, případně ustanovení § 18 odst. 1 písm. c) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

8 Ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

MO zaslalo v srpnu 2008 vyřazenému uchazeči oznámení o jednacím řízení s uveřejněním – výzvu k jednání⁹. Výsledkem jednání byla nabídková cena 23,3 mil. Kč za dodání 150 souprav padáků a v říjnu 2008 byla podepsána kupní smlouva.

Tabulka č. 2 – Porovnání původní a konečné specifikace

Specifikace čj.	Datum schválení	Počet souprav padáků	Cena za soupravu (max.) /v Kč/	Celková cena (max.) /v Kč/	Termín dodávek
535/2006-1618	24. 3. 2006	300	133 333	40 000 000	2007–2009
103278-15/2006/DP-5888	8. 11. 2006	200	200 000	40 000 000	2007–2009
103278-34/2006/DP-5888	15. 3. 2008	150	200 000	30 000 000	2008–2009

Zdroj: MO – dokumentace akce.

V lednu 2009 došlo v průběhu vojenských zkoušek ke smrtelné nehodě výsadkáře AČR a zkoušky byly až do vyšetření příčin pozastaveny. Provádění vojenských zkoušek pokračovalo až do dubna 2011, kdy bylo zavedení padáků OVP-80.08 do užívání v AČR doporučeno. Padáky byly dodány v prosinci 2011. Za pozdní dodávky 60 souprav padáků uplatnilo MO smluvní pokutu ve výši 58,7 tis. Kč, která byla dodavatelskou firmou uhrazena.

Zadávací řízení zahájené v roce 2006 bylo třikrát zrušeno a ukončeno bylo až v roce 2008. V průběhu nákupu došlo ke snížení pořizovaného počtu souprav na polovinu. Padákové soupravy byly v důsledku technických závad dodány až o dva roky později za celkovou cenu 23,3 mil. Kč.

Přestože nebyly ukončeny vojenské zkoušky a nebyly zahájeny dodávky souprav padáků OVP-80.08, byla v roce 2010 do nově otevřeného programu ev. č. 107V210 zařazena akce ev. č. 107V214 1001 – *Osobní padáky – nákup – II. etapa*.

Z uvedených údajů vyplývá jednoznačná nekonceptnost při realizaci této akce.

3.1.1.2 Akce ev. č. 107V214 1001 – *Osobní padáky – nákup – II. etapa*

MO podle schválených takticko-technických požadavků na II. etapu nákupu padáků z března 2009 předpokládalo v letech 2010 až 2014 pořízení dalších 250 souprav padáků za 50 mil. Kč. V květnu 2009 navýšilo MO počet souprav padáků na 400 za stejnou cenu. Jednotková cena tak byla snížena z 200 tisíc Kč na 125 tisíc Kč. MO zdůvodnilo navýšení počtu padáků dosažením dostatečných zásob padáků pro jednotky AČR.

Tabulka č. 3 – Porovnání původní a konečné specifikace

Specifikace čj.	Datum schválení	Počet souprav padáků	Cena za soupravu (max.) /v Kč/	Celková cena (max.) /v Kč/	Termín dodávek
25-34/2009-1618	26. 3. 2009	250	200 000	50 000 000	2010–2014
25-58/2009-1618	15. 5. 2009	400	125 000	50 000 000	2010–2014

Zdroj: MO – dokumentace akce.

Při vypracovávání investičního záměru došlo v průběhu šesti týdnů ke změně specifikace, a to jak v požadovaném množství pořizovaného majetku, tak i v ceně za soupravu padáku. Opět se projevila nejasnost a nekonceptnost v požadavcích ze strany MO.

Veřejná zakázka byla zadávána v otevřeném řízení. Oznámení o zahájení zadávacího řízení bylo uveřejněno v dubnu 2010. Nabídku podali tři uchazeči, z nichž jeden byl dodavatelem předchozích souprav padáků. MO i přes špatné zkušenosti s předchozím nákupem padáků jeho nabídku akceptovalo a v srpnu 2010 s tímto dodavatelem uzavřelo smlouvu. Cena za 400 souprav padáků¹⁰ činila 44,2 mil. Kč. Dodávka prvních 80 souprav měla být uskutečněna do 180 dnů po vyhovujících vojenských zkouškách a dále po 80 soupravách mělo být dodáváno každoročně až do roku 2014.

⁹ Ustanovení § 22 odst. 1 a 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁰ Padákový komplet s hlavním padákem s kruhovým vrchlíkem OVP-80.08 SL, resp. OVP-12 SL.

V důsledku neschválených technických podmínek byly vojenské zkoušky odloženy a závěrečná zpráva o jejich výsledku z června 2011 nedoporučila zavedení nových souprav padáků do užívání. V listopadu 2011 byl ke smlouvě uzavřen dodatek, kterým byl termín první dodávky souprav padáků posunut o více než půl roku a celková cena byla snížena na 44 mil. Kč.

Doplňkové vojenské zkoušky z března a dubna 2012 měly opět negativní výsledek z důvodu technických závad a znovu byl posunut termín první dodávky. Na dalším jednání dodavatel navrhl, že penále ve výši 129,7 tis. Kč za prodlení s plněním dodávky nahradí dodávkou dalšího zboží, např. náhradními díly nebo výcvikovými prostředky. MO na tento návrh nepřistoupilo. V srpnu 2012 proběhly vojenské zkoušky s vyhovujícími výsledky a dodávky padáků OVP-80.08 SL¹¹, resp. OVP-12 SL, byly zahájeny v listopadu 2012. MO uplatnilo smluvní sankce za nedodání souprav padáků ve výši 0,05 % z celkové ceny zboží včetně DPH za každý započatý den prodlení.

MO i přes problémy při pořizování padáků OVP-80.08 vybralo pro dodávku dalších souprav padáků stejného dodavatele. Ten opět nezajistil a ve vojenských zkouškách neprokázal ve stanoveném termínu požadovanou kvalitu padáků a nezajistil ani zapracování změn do technické dokumentace v náležitém termínu. První dodávka souprav padáků se posunula téměř o dva roky.

3.1.2 Akce ev. č. 207V212 7006 – Přístroje nočního vidění, III. etapa – nákup

Realizace nákupu přístrojů nočního vidění měla za cíl dosažení kompatibility AČR s armádami NATO ve vztahu k bojové činnosti v noci. Do konce roku 2005 bylo v předchozích etapách pořízeno pro AČR celkem 331 souprav zaměřovačů MEO-50 a 321 pozorovacích souprav KLÁRA.

V registračním listu, který Ministerstvo financí schválilo v květnu 2007, byl počet souprav stanoven na 851 s výdaji státního rozpočtu 261,2 mil. Kč. Jednalo se o dva typy přístrojů nočního vidění. Zakázky byly v květnu a červnu 2007 zadány v jednacím řízení bez uveřejnění s odůvodněním, že zakázku může splnit pouze určitý dodavatel¹². Smlouvy byly uzavřeny v červenci 2007 a celkem bylo v letech 2007 až 2009 dodáno 334 souprav zaměřovačů MEO-50 za 118 mil. Kč a 517 souprav KLÁRA za 118 mil. Kč.

3.1.3 Akce ev. č. 207V213 6004 – Souprava chemického pozorovatele – chemický průkazník – nákup

Nákupem souprav chemického pozorovatele má být chemickým jednotkám AČR umožněno monitorování radiační situace a vytyčení kontaminovaných prostor v ČR i v zahraničních misích, a to při zajištění kompatibility s aliančními prostředky. Podle investičního záměru z července 2005 mělo být nakoupeno 129 souprav za 64,6 mil. Kč. Na základě výsledků vývoje a provedených vojenských zkoušek upravilo MO specifikaci a snížilo počet souprav z požadovaných 129 na 87, čímž došlo ke zvýšení ceny za soupravu z 501 tis. Kč na 752 tis. Kč, tj. cca o 50 %.

Tabulka č. 4 – Porovnání původní a konečné specifikace

Specifikace čj.	Datum schválení	Počet souprav	Cena za soupravu (max.) /v Kč/	Celková cena (max.) /v Kč/	Termín dodávek
102769-2/2005/DP-5888	13. 7. 2005	129	501 000	64 600 000	2006–2009
102769-11/2006/DP-5888	6. 3. 2006	87	752 000	65 400 000	2006–2009

Zdroj: MO – dokumentace akce.

MO při zadávacím řízení postupovalo mimo režim zákona o veřejných zakázkách (zajištění obrany státu) a zakázku zadalo postupem přiměřeným jednacím řízení bez uveřejnění jediné firmě, která do roku 2005 zajišťovala vývoj chemického průkazníku a byla držitelem výsledků výzkumu, vývoje i veškeré, zejména výrobní dokumentace. MO v září 2006 uzavřelo s dodavatelem kupní smlouvu. Do roku 2010 bylo dodáno 87 souprav chemického pozorovatele za 63,9 mil. Kč.

11 Z důvodu pořízení transportních letounů CASA-C-295M jako náhrady za letouny An-26 vyvstala potřeba přizpůsobit padákovou techniku pro možnost provádění padákových výsadků jednotek AČR z malých a středních výšek. Označení SL za označením padáku OVP-80.08 a OVP-12 znamená, že padák je vybaven výtažným lanem, které je přizpůsobeno pro použití pro seskoky z letounů CASA C-295M.

12 Ustanovení § 23 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

3.1.4 Akce ev. č. 207V213 7010 – *Provětrávací protichemický izolační oděv – OPCH 05 – nákup*

Cílem projektu bylo vyvinout a dodat nový protichemický izolační oděv, který by nahradil stávající obleky a byl kompatibilní se zavedenou plynovou maskou. Potřeba vycházela ze specializace AČR v rámci NATO a z možnosti nasazení chemického vojska v zahraničních operacích. MO již v roce 2003 vybralo ve veřejné soutěži výrobce, který by nový izolační oblek vyvinul. Podle investičního záměru z dubna 2006 mělo být nakoupeno 642 souprav za 58 mil. Kč. Se stejnými parametry bylo v prosinci 2006 vydáno rozhodnutí o registraci akce.

Zakázka byla zadána v otevřeném řízení, které bylo uveřejněno v lednu 2007. Nabídku podal jediný uchazeč, který oděv vyvíjel. Podle nabídky byla cena za uvedený počet souprav 63 mil. Kč, tj. o 5 mil. Kč vyšší, než bylo uvedeno v rozhodnutí o registraci akce. MO tuto cenu akceptovalo a nabídku přijalo. Podle smlouvy uzavřené v červenci 2007 měly být soupravy dodány v několika etapách v letech 2007 až 2010. Za opožděné dodávky v roce 2007 vystavilo MO penalizační faktury v celkové výši 426,8 tis. Kč; tuto částku dodavatel uhradil.

3.2 Program ev. č. 107V050 – *Pořízení lehkých obrněných vozidel, podprogram ev. č. 107V052 – *Lehké obrněné vozidlo 4x4**

Dokumentace programu ev. č. 107V050 s celkovými výdaji ve výši 4 298 mil. Kč a dobou realizace v letech 2009 až 2015 byla schválena dne 10. září 2009. Hlavním cílem podprogramu ev. č. 107V052 – *Lehké obrněné vozidlo 4x4* bylo vyzbrojení části mechanizovaných a motorizovaných jednotek pozemních sil AČR a jejich podpůrných jednotek a části průzkumných jednotek lehkými obrněnými vozidly. Kromě pořízení těchto vozidel bylo součástí podprogramu i logistické zabezpečení vozidel a elektronické vybavení části z nich.

3.2.1 Akce ev. č. 107V052 0001 – *Lehké obrněné vozidlo bojové a podpůrné – nákup*

Příprava a proces zadání nákupu lehkých obrněných vozidel již byly kontrolovány v rámci kontrolní akce NKÚ č. 10/10. Současná kontrolní akce byla zaměřena na plnění smluvního vztahu a na další nakládání s nakoupenou technikou.

Podle smlouvy z prosince 2009 mělo být v letech 2009 až 2013 dodáno 90 vozidel v různém provedení (včetně logistického zabezpečení a školení) za 3 620,4 mil. Kč. V průběhu plnění bylo ke smlouvě uzavřeno celkem šest dodatků, na jejichž základě byly upraveny některé technické parametry, počty kusů v jednotlivých letech a celková cena snížena na 3 610,9 mil. Kč. Z této částky bylo vyčleněno 24,6 mil. Kč na zajištění dílenských prostředků, školení a kurzů. Hrazení každé jednotlivé dodávky provádí MO na základě předložených faktur a přijímacích listů. Harmonogram dodávek je plněn a do konce roku 2013 má být dodáno posledních 10 vozidel.

3.2.2 Akce ev. č. 107V052 0011 – *Dílenské prostředky, školení a kurzy – nákup*

Součástí smlouvy na nákup lehkých obrněných vozidel bylo i zajištění dílenských prostředků pro všechny druhy údržby a oprav vozidel včetně diagnostiky. Vojskové zkoušky byly zahájeny v srpnu 2011 a po odstranění nedostatků byly v červnu 2012 tyto dílenské prostředky vyhodnoceny jako vyhovující. Dále bylo v rámci výše uvedené smlouvy proškoleny 50 osob.

3.2.3 Akce ev. č. 107V052 0012 – *Elektronická výbava LOV 50 B*

Celkem 32 vozidel dodaných v letech 2010 a 2011 bylo doplněno elektronickou výbavou s cílem rušit signály prostředků používaných k radiové iniciaci výbušných nástrah. MO požadovalo konkrétní rušič vysokofrekvenčního signálu WBS 2500 z důvodu kompatibility s rušiči používanými v AČR a armádách NATO. Registrační list akce s předpokládanou celkovou cenou 164,2 mil. Kč za 32 rušičů schválilo MF v dubnu 2010. Poté MO zadalo zakázku mimo režim zákona o veřejných zakázkách Vojenskému opravárenskému podniku Nový Jičín a v červnu 2010 s ním uzavřelo smlouvu za 155,6 mil. Kč.



3.3 Program ev. č. 107V110 – *Zvyšování schopností vojáka 21. století*, podprogram ev. č. 107V112 – *Pořízení zbraní*

Dokumentace programu ev. č. 107V110 s celkovými výdaji ve výši 2 311,1 mil. Kč a dobou realizace v letech 2009 až 2015 byla schválena dne 10. září 2009. Hlavním cílem programu je pořídit systémy a komponenty výzbroje a výstroje a integrovat vše do jednoho funkčního celku, čímž by mělo dojít ke zvýšení akceschopnosti jednotek. Cílem podprogramu ev. č. 107V112 – *Pořízení zbraní* s výdaji státního rozpočtu ve výši 1 971,1 mil. Kč bylo zvýšit schopnost palebné účinnosti a ničivosti zbraní. Tento cíl byl zdůvodněn nutností vyměnit staré ruční zbraně za moderní a účinnější zbraně kompatibilní v rámci NATO a současně k nim pořídit zaměřovače umožňující jejich použití i v noci a za špatné viditelnosti. Konkrétní rozbor technické životnosti dosud užívaných zbraní dokumentace programu neobsahovala.

3.3.1 Akce ev. č. 107V112 1001 – *Útočná puška s podvěsným granátometem*

MO v květnu 2009 provedlo marketingový průzkum, podle kterého rozhodujícím faktorem při výběru nové pušky měla být nabízená cena a podíl českého obranného průmyslu na dodávkách. V investičním záměru ze září 2009 bylo uvedeno, že nově pořízené pušky by měly sloužit také jako nosiče doplňkového vybavení s optoelektrickými systémy a při jejich pořízení by měl být brán ohled na interoperabilitu s ostatními ozbrojenými silami států EU. Celkem má být do konce roku 2015 nakoupeno 7 937 pušek za maximální částku 1 589 mil. Kč. S těmito parametry MF v září 2009 schválilo registrační list.

MO při zadávacím řízení postupovalo mimo režim zákona o veřejných zakázkách (zajištění obrany státu) a zakázku zadalo v listopadu 2009 v řízení obdobném otevřenému řízení. V zadávací dokumentaci byly jako kritéria stanoveny cena (60 %), hmotnost (20 %), účinný dostřel (15 %) a životnost (5 %). Dokumentaci si vyzvedlo 27 uchazečů, ale nabídku podali pouze dva. MO rozhodlo o nejhodnější nabídce a s vybraným uchazečem v březnu 2010 uzavřelo smlouvu na dodávku 6 687 útočných pušek a 397 podvěsných granátometů¹³ celkem za 1 102,7 mil. Kč. Součástí smlouvy byl i harmonogram dodávek. V období od uzavření smlouvy do dubna 2013 byla smlouva měněna osmi dodatky, které upravovaly harmonogram dodávek a zvýšily cenu na 1 104,2 mil. Kč v důsledku změny DPH. Do dubna 2013 bylo dodáno celkem 6 318 pušek a 144 granátometů, které jsou postupně zaváděny do používání v AČR. Za zpoždění dodávek uplatnilo MO v roce 2011 penále ve výši 97,6 tis. Kč; tuto částku dodavatel uhradil.

3.3.2 Akce ev. č. 107V112 1103 – *Pistole – nákup* a akce ev. č. 107V112 1203 – *Zbraň PDW – nákup*

V investičních záměrech na nákup pistolí a zbraní PDW z října 2009 bylo uvedeno, že dosud používané pistole jsou zastaralé a oddalování pořízení moderních ručních zbraní může ohrozit činnost a plnění úkolů AČR především v zahraničních misích. V listopadu 2009 byly vydány registrační listy. Celkem mělo být v letech 2010 až 2011 nakoupeno 5 348 souprav pistolí za 97,8 mil. Kč a 572 zbraní PDW za 32 mil. Kč. MO při společném zadávacím řízení na obě střelné zbraně postupovalo mimo režim zákona o veřejných zakázkách (zajištění obrany státu) a zakázku zadalo postupem přiměřeným jednacím řízením bez uveřejnění jediné firmě. Způsob zadání zakázky byl schválen usnesením vlády ze dne 23. listopadu 2009 č. 1443¹⁴. MO jednalo s dodavatelem od ledna do března 2010. Na základě požadavku uživatele byl v únoru 2010 zvýšen počet pistolí o 222 souprav, tj. na 5 570, a to jako záměna za původně plánovanou dodávku nábojů¹⁵. V březnu 2010 MO uzavřelo s dodavatelem kupní smlouvu na dodávku 5 570 pistolí a 572 osobních zbraní¹⁶ za celkovou částku 129,8 mil. Kč.

13 Útočné pušky CZ 805 BREN A1 a A2 a podvěsné granátometry CZ 805 G1.

14 Usnesení vlády ze dne 23. listopadu 2009 č. 1443, k *informaci o stavu projektu Voják 21. století*.

15 Munice, mezi níž patří i uvedené, je nakupována převážně z běžných výdajů.

16 Pistole CZ 75 SP-01 PHANTOM a osobní obranné zbraně CZ SCORPION EVO 3A1.

3.4 Program ev. č. 107V210 – Rozvoj pozemních sil, podprogramy ev. č. 107V213 – Pořízení a modernizace prostředků druhů vojsk pozemních sil, ev. č. 107V214 – Pořízení a modernizace prostředků ostatních složek ozbrojených sil¹⁷ a ev. č. 107V215 – Pořízení a modernizace prostředků útvarů nasazených v mezinárodních operacích

Dokumentace programu ev. č. 107V210 s výdaji státního rozpočtu 1 384,8 mil. Kč a realizací v letech 2010 až 2014 byla schválena dne 13. října 2009. Cílem programu byla modernizace pozemních sil a druhů vojsk se zaměřením na obměnu a modernizaci zastaralých systémů a rozvíjení interoperabilního působení se spojenci.

Dne 12. dubna 2011 byl schválen doplněk č. 1 k dokumentaci programu s navýšením celkových výdajů na 1 979,3 mil. Kč, včetně částky 181,7 mil. Kč z mimorozpočtových zdrojů. Důvodem navýšení výdajů bylo zejména dodatečné zařazení nákupů lehkých obrněných zdravotnických vozidel a automobilů Land Rover Defender do podprogramu ev. č. 107V215, což podle MO vyplynulo z okamžité potřeby nasazení v zahraničních misích.

3.4.1 Akce ev. č. 107V213 1002 – Mobilní komplet EB – nákup

V investičním záměru schváleném v říjnu 2009 bylo uvedeno, že cílem této akce je zabezpečení efektivní činnosti rušičů u jednotek nasazených v současných operacích, a tedy zvýšení bezpečnosti jednotek AČR. MO požadovalo dodání dvou mobilních kompletů elektronického boje včetně odborného školení, softwarového vybavení a bezpečnostní certifikace s předpokládanými výdaji ve výši 80 mil. Kč.

Na základě žádosti MO zaslal koncem října 2009 předpokládaný dodavatel tohoto specifického zařízení posouzení specifikace s cenou kompletu v celkové výši 105,2 mil. Kč. MO schválilo investiční záměr a v únoru 2010 vydalo registrační list s účastí státního rozpočtu ve výši 80 mil. Kč.

MO zadalo zakázku mimo režim zákona o veřejných zakázkách¹⁸. MO vyzvalo v březnu 2010 Vojenský opravárenský podnik Šternberk (dále jen „VOP Šternberk“) k podání nabídky. Nabídka z dubna 2010 i po redukci specifikace (takticko-technických požadavků) s cenou ve výši 99,8 mil. Kč přesahovala limit 80 mil. Kč uvedený v registračním listu o téměř 20 mil. Kč. MO vyšší cenu akceptovalo, navýšilo prostředky a v červnu 2010 s dodavatelem uzavřelo smlouvu. Termín plnění byl stanoven na prosinec 2010.

Tabulka č. 5 – Porovnání původní a konečné specifikace

Specifikace čj.	Datum schválení	Počet souprav	Cena za soupravu (max.) /v Kč/	Celková cena (max.) /v Kč/	Termín dodávek
2102-15/2009/DP-5888	23. 10. 2009	2	40 000 000	80 000 000	2010
Příl. č. 1 k čj. 772/2009-5368	21. 1. 2010	1	80 000 000	80 000 000	2010
114-4/2010/DP-5368	21. 9. 2010	1	97 777 000	97 777 000	2010

Zdroj: MO – dokumentace akce.

V průběhu necelého roku došlo ke změnám specifikace snížením požadovaného počtu souprav ze dvou na jednu i zvýšením ceny za soupravu z původních 40 mil. Kč na téměř 97,8 mil. Kč v roce 2010. Do používání byl komplet převzat v lednu 2011.

3.4.2 Akce ev. č. 107V215 0001 – Víceúčelové obrněné vozidlo se speciální rušící a průzkumnou nástavbou – nákup

Podle investičního záměru z února 2010 byla důvodem pořízení vozidla nezbytnost řešení průzkumu ve složitých horských terénech zejména v zahraničních operacích a byl záměr pořídit jedno vozidlo za 45 mil. Kč. Termín dodání byl do konce roku 2010. V registračním listu, který MO vydalo v říjnu 2010, byla uvedena cena 80 mil. Kč a termín dodání do konce května 2011.

¹⁷ Akce ev. č. 107V214 1001 je popsána v bodu 3.1.1.2 tohoto kontrolního závěru.

¹⁸ Ustanovení § 18 odst. 1 písm. j) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Tabulka č. 6 – Porovnání původní a konečné specifikace

Specifikace čj.	Datum schválení	Počet souprav	Cena za soupravu (max.) /v Kč/	Celková cena (max.) /v Kč/	Termín dodávek
2438-1/2010/DP-5888	18. 2. 2010	1	45 000 000	45 000 000	2011
2438-3/2010/DP-5888	29. 3. 2010	1	45 000 000	45 000 000	2011
2509-29/2010/DP-5888	12. 1. 2011	1	82 000 000	82 000 000	2011
2438-42/2010/DP-5888	29. 11. 2011	1	79 651 200	80 000 000	2011

Zdroj: MO – dokumentace akce.

MO zakázku zadalo VOP Šternberk ze stejných důvodů jako v předchozím případě¹⁹. Ve zdůvodnění uvedlo, že pořízení vozidla má technickou návaznost na výše uvedené pořízení mobilního kompletu. V listopadu 2010 MO vyzvalo k podání nabídky VOP Šternberk, který ještě v témže měsíci předložil nabídku s cenou 80 mil. Kč. Nabídka však nespĺňovala některé požadavky uvedené ve specifikaci a byla přijata až po řadě jednání v únoru 2011. V červnu 2011 MO vydalo nový registrační list se stejnou částkou a termínem dodání v prosinci 2011.

V červenci 2011 byla uzavřena smlouva s cenou 79,6 mil. Kč a dobou plnění prosinec 2011. V průběhu pořizování byly velmi často měněny specifikace, protože podobné vozidlo nebylo doposud v České republice vyrobeno. Vojskové zkoušky byly ukončeny v prosinci 2011 a vozidlo bylo v termínu dodáno. Vzhledem ke změně vojenskopolitické situace nebylo doposud do zahraničních misí zařazeno a je využíváno pro výcvik specialistů.

3.4.3 Akce ev. č. 107V215 1004 – Lehké obrněné vozidlo zdravotnické – nákup

Důvodem pořízení lehkých obrněných zdravotnických vozidel¹⁹ bylo zabezpečení systému odsunu raněných a nemocných v polních podmínkách, protože ve výzbroji AČR nebyla obrněná sanitní vozidla. V investičním záměru z března 2010 byla uvedena cena za tři vozidla do 102 mil. Kč.

MO při zadávacím řízení postupovalo mimo režim zákona o veřejných zakázkách (zajištění obrany státu)²⁰ a zakázku zadalo v dubnu 2010 postupem přiměřeným jednacím řízení bez uveřejnění jediné firmě, která měla jako zprostředkovatel nákup zajistit. MO zdůvodnilo požadavek na pořízení konkrétního vozidla tím, že podvozek vybraného vozidla je shodný s podvozkou bojových vozidel již užívaných v AČR, čímž se zjednodušuje logistické zabezpečení a zajišťuje kompatibilita techniky v zahraničních misích. Potenciální dodavatel předložil potvrzení, že je výhradním zástupcem výrobce pro ČR.

Registrační list MO vydalo v březnu 2010 s parametry 102 mil. Kč za nákup tří vozidel a termínem dodání v září 2010. MO v dubnu 2010 zaslalo zprostředkovateli výzvu k jednání. Zprostředkovatel prokázal splnění kvalifikace a předložil nabídku ve výši 101,8 mil. Kč. V květnu 2010 byla uzavřena smlouva. Termín dodání dvou vozidel byl stanoven na říjen 2010 a třetího vozidla na prosinec 2010. Vozidla byla předána ve stanovených termínech. Dvě z nich jsou využívána v zahraniční misi v Afghánistánu.

3.4.4 Akce ev. č. 107V215 1006 – Automobil LRD – nákup – 2. etapa

Nákup byl odůvodněn potřebou vybavit jednotky AČR moderními prostředky radioelektronického boje, doplnit výzbroj jednotek nasazovaných v zahraničních operacích a zvýšit interoperabilitu s NATO. V investičním záměru z března 2010 bylo mj. uvedeno, že se v podmínkách Afghánistánu prokázalo, že stávající palebná ochrana je nedostatečná, a prodlení v pořízení těchto vozidel v jejich předpokládaných počtech je závažné. Nasazení sil bylo plánováno již v průběhu roku 2010. Byla zde uvedena potřeba 18 automobilů Land Rover Defender 130²¹ za cenu 119,9 mil. Kč.

MO zadalo zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění s odůvodněním, že se jedná o dodatečnou dodávku od dodavatele, který AČR dodává unifikované speciální nástavby, má vyškolené specialisty, servis a vytvořenou zásobu náhradních dílů²². Dodávka od jiného dodavatele by podle MO navíc způsobila

19 Vozidlo IVECO M65E19WM 4x4 LMV MedEvac.

20 Ustanovení § 18 odst. 1 písm. c) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

21 Land Rover Defender 130 MILITARY – ARMoured 4 KA.JMAN M1.

22 Ustanovení § 23 odst. 5 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

nutnost vojenských zkoušek, což by způsobilo výrazný časový posun v realizaci. Výzva k jednání byla zaslána v dubnu 2010 a jednání, v jehož rámci byly upravovány především smluvní podmínky, trvalo do května 2010. Registrační list akce, který stanovil stejné parametry jako investiční záměr, odsouhlasilo MF v květnu 2010 a o měsíc později byla uzavřena smlouva na dodávku 18 automobilů za 119,9 mil. Kč s termínem dodání prosinec 2010.

Ke smlouvě bylo uzavřeno pět dodatků, kdy se kromě technických ujednání změnila z důvodu upřesnění specifikace i cena na 121,2 mil. Kč. Část dodávky byla zpožděna a MO uplatnilo penále ve výši 727,3 tis. Kč; tuto částku dodavatel uhradil. I když MO původně zdůrazňovalo nutnost rychlého pořízení vozidel, z důvodu změny vojenskopolitické situace nebyla vozidla do zahraničních misí dosud nasazena.

III. Shrnutí

Kontrola byla zaměřena na poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků státního rozpočtu při pořizování výzbroje a techniky pro pozemní a speciální síly AČR. Prověřeno bylo celkem 15 akcí s celkovými výdaji 5 833,5 mil. Kč. V souvislosti s těmito akcemi byly prověřeny i čtyři programy, v jejichž rámci byly akce realizovány.

Do doby ukončení kontroly nezpracovalo MO koncepční materiál, který by podrobněji stanovil výstavbu a rozvoj pozemních či specializovaných sil s konkrétním vymezením cílového stavu, materiálních potřeb a finančních a časových požadavků na jejich naplnění, což mělo mj. za následek nesystémové nákupy vojenské techniky a materiálu. Na tuto skutečnost NKÚ upozorňoval již v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 10/10. V roce 2011 byla schválena *Bílá kniha o obraně* jakožto základní koncepční dokument, jehož cíle a priority mají být realizovány prostřednictvím konkrétních programů. Nové programy vycházející z Bílé knihy byly zahájeny až v roce 2013 a nebyly předmětem této kontrolní akce.

Věcné, časové a finanční podmínky pro pořizování vojenské techniky, které stanovily kontrolované programy, byly v průběhu jejich realizace zásadním způsobem upravovány a měněny, a to jak s ohledem na množství, tak co do výše cen pořizovaného majetku. V době kontroly byl ukončen pouze program ev. č. 207V210. Doba jeho realizace byla dvakrát prodloužena, a to celkem o dva roky, což bylo způsobeno mimo jiné nedostatky v postupu MO při nákupu souprav padáků. Další program byl finančně navýšen o 42 %, zejména z důvodu dodatečně zařazeného nákupu speciálních vozidel, která měla být urychleně využita v zahraničních misích. Část těchto vozidel pořízených za 121,2 mil. Kč v roce 2010 nebyla v zahraničí dosud nasazena.

Problémy se objevily při nákupu souprav padáků, kdy první část akce byla realizována až v roce 2011 oproti stanovenému roku 2008; důvodem byly problémy v zadávacích řízeních a neplnění technických parametrů dodavatelem. MO přesto téhož dodavatele vybralo i pro druhou část nákupu financovanou z jiného programu; technické problémy se opakovaly a způsobily opět zpoždění o dva roky.

Kontrolou bylo zjištěno, že MO mělo v kontrolovaném období na skladě 712 souprav padáků za cca 120 mil. Kč, které byly od pořízení pouze uskladněny. Po ukončení své technické životnosti byly fyzicky zlikvidovány.

V rámci kontrolní akce bylo prověřeno celkem 13 zadávacích řízení. MO pouze ve čtyřech případech vybralo otevřené řízení nebo postup otevřenému řízení obdobný. V ostatních devíti případech byl z různých důvodů osloven pouze jeden dodavatel. Uvedeným postupem dochází k omezení hospodářské soutěže, což může v konečném důsledku negativně ovlivňovat výši kupní ceny. Jako příklad je možné uvést pořízení osobních padáků, přístrojů nočního vidění, souprav chemického pozorovatele nebo elektronické výbavy lehkých obrněných vozidel.

13/01

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/01. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Kontrola byla prováděna od ledna 2013 do července 2013.

Kontrolováno bylo období let 2010 až 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolovaná osoba: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Brno.

Námítky proti kontrolnímu protokolu nebyly podány.

Kolegium NKÚ na svém XV. zasedání, konaném dne 16. září 2013,

schválilo usnesením č. 10/XV/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále také „ÚOHS“) byl jako orgán státní správy České republiky zřízen s účinností od 1. listopadu 1996 zákonem č. 272/1996 Sb.¹ Zákonem č. 273/1996 Sb.² byla stanovena jeho působnost. ÚOHS vytváří podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže, vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek a vykonává další působnosti stanovené zvláštními zákony.

ÚOHS je organizační složkou státu, nemá žádné podřízené organizace a je samostatnou účetní jednotkou. ÚOHS je správcem kapitoly státního rozpočtu 353 – *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* (dále také „kapitola 353 – ÚOHS“) a správcem programu ev. č. 153 010 – *Rozvoj a obnova materiálně technické základny Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – od roku 2007*. Z rozpočtových prostředků neposkytuje žádné dotace ani půjčky a neuvolňuje ani prostředky na výzkum a vývoj.

Kontrolní akce prověřila vybraný majetek v účetní hodnotě 310 696 899 Kč, peněžní prostředky na úhradu nákladů ve výši 973 472 666 Kč, výnosy ve výši 158 701 121 Kč a další prostředky ve výši 324 511 027 Kč. Celkem tedy NKÚ prověřil majetek a finanční prostředky ve výši 1 767 381 713 Kč.

Předchozí provedenou kontrolou na ÚOHS byla kontrolní akce č. 04/12 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Úřad pro ochranu hospodářské soutěže*³, která proběhla v roce 2004. Kontrolní akcí byly zjištěny nedostatky především v oblasti dodržování zákona č. 563/1991 Sb.⁴

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

1 Zákon č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv.
2 Zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.
3 KA č. 04/12 – kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2004 *Věstníku NKÚ*.
4 Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Kontrolou bylo prověřeno hospodaření s majetkem a peněžními prostředky a byla posouzena účelnost a hospodárnost vynakládání finančních prostředků státního rozpočtu na činnost ÚOHS. Současně byl posouzen i soulad kontrolovaných činností s právními předpisy.

1. Rozpočtový systém

Předmětem kontroly byly procesy stanovení a schválení rozpočtu, rozpočtová skladba, změny rozpočtu a rozpočtová opatření, plnění rozpočtu, způsob a termíny předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu a soulad s údaji v účetnictví.

Přehled ukazatelů kapitoly 353 – ÚOHS a skutečného čerpání za roky 2010 až 2012 je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 1 – Ukazatele kapitoly 353 – ÚOHS (v tis. Kč)

Souhrnné ukazatele	2010		2011		2012	
	Schválený rozpočet	Výsledek od počátku roku	Schválený rozpočet	Výsledek od počátku roku	Schválený rozpočet	Výsledek od počátku roku
Příjmy celkem	5 200	-76 798	14 273	23 328	24 481	-541 384
Výdaje celkem	135 838	132 518	138 868	192 381	146 516	241 786
Specifické ukazatele – příjmy						
Daňové příjmy	4 500	4 700	4 500	4 800	4 600	5 210
Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	700	-81 498	9 773	18 528	19 881	-546 594
v tom: – příjmy z rozpočtu EU bez společné zemědělské politiky celkem	0	324	9 073	7 440	18 981	4 503
– ostatní nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	700	-81 823	700	11 089	900	-551 097
Průřezové ukazatele						
Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci	53 102	55 829	52 041	59 389	59 831	75 554
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem	18 054	18 867	17 694	20 453	20 343	25 619
Převod Fondu kulturních a sociálních potřeb	1 024	1 076	502	580	580	743
Platy zaměstnanců v pracovním poměru	46 827	48 647	44 832	51 926	52 622	68 583
Platy zaměstnanců v pracovním poměru odvozené od platů ústavních činitelů	4 339	5 157	5 394	5 381	5 394	5 384
Výdaje spolufinancované z rozpočtu EU bez společné zem. politiky celkem	0	5 971	10 674	16 141	22 331	13 851
v tom: – ze státního rozpočtu	0	896	1 601	2 421	3 350	2 078
– podíl rozpočtu Evropské unie	0	5 075	9 073	13 720	18 981	11 773
Výdaje vedené v informačním systému programového financování EDS/SMVS celkem	22 000	23 921	18 052	34 719	16 589	88 567

Zdroj: CSÚIS.

Kontrolou bylo ověřeno, že na straně příjmů vzniklo v roce 2010 a 2012 záporné saldo způsobené vratkami pokut, které byly vráceny z příjmového účtu státního rozpočtu, a to v souladu s § 49 odst. 10 zákona č. 218/2000 Sb.⁵

Rozborem čerpání rozpočtu bylo zjištěno, že v kontrolovaném období nedošlo k uskutečnění nepovoleného výdaje nad výši stanovenou závazným ukazatelem, popř. nad výši rozpočtovanou podle paragrafů a položek rozpočtové skladby, a nedošlo ani k uskutečnění výdaje před provedením rozpočtového opatření.

Kontrolou bylo zjištěno, že:

- ÚOHS nesplnil povinnost zasílat požadované údaje do *Centrálního systému účetních informací státu* (dále také „CSÚIS“) v termínech stanovených vyhláškou č. 449/2009 Sb. Za období roku 2010 zaslal z dvaceti požadovaných údajů šestnáct opožděně a v dalších dvou případech nezaslal údaje vůbec, a tudíž nepostupoval v souladu s ustanovením § 5 vyhlášky č. 449/2009 Sb.⁶

2. Hospodaření s peněžními prostředky státu

NKÚ provedl kontrolu úplnosti, průkaznosti a správnosti účetnictví v oblasti nákladů a výnosů dle zákona č. 563/1991 Sb. a vyhlášky č. 410/2009 Sb.⁷

Účetní doklady byly prověřeny z hlediska náležitostí účetního dokladu, správnosti účtování, správnosti použití položky rozpočtové skladby a z hlediska požadavků zákona č. 320/2001 Sb.⁸ U vybraných zakázek byl zkontrolován postup výběru dodavatelů.

Kontrolou bylo zjištěno, že:

- ÚOHS ve dvou případech vrátil kauce za přezkoumání úkonů zadavatele (včetně úroků) později než v zákonem stanoveném termínu, tudíž nepostupoval v souladu s ustanovením § 98 odst. 2 a 4 zákona č. 40/2004 Sb.⁹;
- ÚOHS nehradil televizní poplatek ze čtyř televizních přijímačů umístěných v pořízených automobilech, zároveň neoznámil v zákonem stanoveném termínu změnu počtu televizních přijímačů. Tímto postupem se zároveň vystavil riziku povinnosti úhrady přírážky k poplatkům dle ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 348/2005 Sb.¹⁰

3. Hospodaření s majetkem

Kontrolou hospodaření s majetkem byly prověřeny účelnost a hospodárnost při využívání majetku státu k plnění funkcí ÚOHS. Dále bylo prověřeno vedení majetku v účetnictví a majetkové evidenci, veřejné zakázky na pořízení majetku, nakládání s nepotřebným majetkem, jeho vyřazování a likvidace, škodní případy související s majetkem, odpisování dlouhodobého majetku, dále také smluvní vztahy týkající se hospodaření s majetkem, evidence a vymáhání pohledávek, provádění inventarizací a zůstatky krátkodobého finančního majetku.

Přehledy stavů aktiv a pasiv za roky 2010 až 2012 jsou uvedeny v následujících tabulkách.

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

⁶ Vyhláška č. 449/2009 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti.

⁷ Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

⁸ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

⁹ Zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁰ Zákon č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů.

Tabulka č. 2 – Přehled stavu aktiv**(v tis. Kč)**

Aktiva		k 31. 12. 2010	k 31. 12. 2011	k 31. 12. 2012
Aktiva celkem		240 846,89	300 931,12	340 754,96
A.	Stálá aktiva	252 277,09	203 815,42	226 242,22
I.	Dlouhodobý nehmotný majetek	22 089,69	6 397,76	12 144,64
II.	Dlouhodobý hmotný majetek	230 187,40	197 417,66	214 097,58
III.	Dlouhodobý finanční majetek	0,00	0,00	0,00
IV.	Dlouhodobé pohledávky	0,00	0,00	0,00
B.	Oběžná aktiva	11 430,20	97 115,70	114 512,74
I.	Zásoby	63,93	74,83	80,11
II.	Krátkodobé pohledávky	1 314,02	1 109,46	2 714,72
III.	Příjmové účty rozpočtového hospodaření	-76 798,01	23 328,42	0,00
IV.	Krátkodobý finanční majetek	63 989,86	72 602,99	111 717,92

Zdroj: výkaz rozvaha k 31. 12. 2010, k 31. 12. 2011 a k 31. 12. 2012.

Tabulka č. 3 – Přehled stavu pasiv**(v tis. Kč)**

Pasiva		k 31. 12. 2010	k 31. 12. 2011	k 31. 12. 2012
Pasiva celkem		240 846,89	300 931,12	340 754,96
C.	Vlastní kapitál	44 455,78	35 933,31	228 420,45
I.	Jmění účetní jednotky a upravující položky	239 241,40	397 103,80	187 717,11
II.	Fondy účetní jednotky	669,28	257,57	474,73
III.	Výsledek hospodaření	-195 454,90	-361 428,06	-1 121 309,64
IV.	Příjmový a výdajový účet rozpočtového hospodaření	0,00	0,00	1 161 538,26
D.	Cizí zdroje	196 391,11	264 997,81	112 334,50
I.	Výdajové účty rozpočtového hospodaření	132 518,26	192 380,90	0,00
II.	Rezervy	0,00	0,00	0,00
III.	Dlouhodobé závazky	0,00	0,00	0,00
IV.	Krátkodobé závazky	63 872,85	72 616,91	112 334,50

Zdroj: výkaz rozvaha k 31. 12. 2010, k 31. 12. 2011 a k 31. 12. 2012.

Kontrolou byly zjištěny následující skutečnosti:

- ÚOHS nesledoval důsledně pohledávky a neověřoval, zda dlužníci platí včas své závazky, neuplatňoval a nevymáhal tak včas práva státu. Výzvy k úhradě nedoplatku byly zasílány s velkou časovou prodlevou od termínu splatnosti pohledávky – např. u pohledávky ve výši 6 800 Kč byla výzva zaslána 43 měsíců po splatnosti, u pohledávky ve výši 5 475 Kč byla výzva zaslána 28 měsíců po splatnosti, u pohledávky ve výši 30 000 Kč byla výzva zaslána 14 měsíců po splatnosti apod. ÚOHS tak nepostupoval v souladu s ustanovením § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb.¹¹
- ÚOHS v roce 2009 zaúčtoval neexistující pohledávku ve výši 30 000 Kč. V letech 2009 až 2012 tuto skutečnost při inventarizaci pohledávek nezjistil, neboť neověřil, zda skutečný stav pohledávek odpovídá stavu pohledávek v účetnictví, a tím nepostupoval v souladu s ustanoveními § 3 odst. 1 a § 29 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb.
- ÚOHS účtoval o výdajích ve výši 86 760 Kč za elektřinu do účetního období roku 2010, přestože je uhradil až v roce 2011, a rovněž o předplatném časopisů ve výši 298 161 Kč v účetním období roku 2012, přestože předplatné uhradil až v roce 2013. V obou případech tak účtoval do účetního období, s nímž výdaje časově ani věcně nesouvisely, a nadhodnotil účty aktiv i pasiv v účetních závěrkách příslušných let, tudíž nepostupoval v souladu s ustanoveními § 3 odst. 1 a § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 563/1991 Sb. a v souladu s ustanoveními § 22 odst. 1 písm. d) a § 32 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 410/2009 Sb.

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

- ÚOHS u některých zakázek malého rozsahu do finanční hodnoty 300 tis. Kč bez DPH nezdokumentoval dostatečně výběr dodavatele – zejména neuváděl nabídkové ceny jednotlivých dodavatelů. Nelze tak zpětně ověřit rozhodovací procesy, a ÚOHS tudíž nepostupoval v souladu s ustanovením § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.¹²

4. Přechod na nové účetnictví státu

V souvislosti s novelizací zákona č. 563/1991 Sb. byly s účinností od 1. ledna 2010 pro organizační složky státu stanoveny nové účetní metody, nová směrná účtová osnova a výkazy a rovněž povinnosti týkající se předávání údajů do CSÚIS.

Kontrolou bylo ověřováno vytvoření účetního záznamu „převodový můstek“, vytvoření účtového rozvrhu, dokladu dokládajícího otevření účetních knih k 1. lednu 2010 a samotné otevření těchto knih, zatřídění konečných zůstatků účtů k 31. prosinci 2009 na nově vymezené účty k 1. lednu 2010. Dále byla provedena také kontrola prvotní aplikace nových účetních metod a vydání vnitřních předpisů k oblasti účetnictví v souladu s ustanoveními vyhlášky č. 410/2009 Sb. a českými účetními standardy účinnými k 1. lednu 2010.

Kontrolou byly zjištěny následující skutečnosti:

- ÚOHS v příloze účetní závěrky za rok 2010 nevedl informaci o všech použitých účetních metodách, a tedy nepostupoval v souladu s ustanovením § 7 odst. 5 zákona č. 563/1991 Sb.
- ÚOHS nesplnil svou povinnost zaslat účetní záznamy za účetní období roku 2010 do CSÚIS ve stanovených termínech. Například za druhé čtvrtletí byly záznamy zaslány s tříměsíčním zpožděním a přílohy účetní závěrky byly za všechna čtvrtletí zaslány až v roce 2011, tedy i s desítiměsíčním zpožděním. ÚOHS tak nepostupoval v souladu s ustanovením § 4 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb. a s ustanovením § 9 odst. 3 vyhlášky č. 383/2009 Sb.¹³

5. Vnitřní kontrolní systém

Kontrolou byla ověřena existence vnitřních předpisů zajišťujících vnitřní kontrolní systém včetně nastavení pravomocí a odpovědností spolu s prověřením jeho funkčnosti. Rovněž byla ověřena existence dokladů, kterými byli v kontrolovaném období pověřeni zaměstnanci k výkonu předběžné, průběžné a následné řídicí kontroly. Dále byla prověřena činnost interního auditu, který byl zřízen na základě příkazu předsedy č. 22/2002 s účinností od 1. ledna 2003 a byl vykonáván na základě dohody o pracovní činnosti.

Kontrolou byly zjištěny následující skutečnosti:

- V roce 2012 nebyl proveden audit dle ročního plánu a jeho neprovedení nebylo ani řádně zdůvodněno; tento postup nebyl v souladu s ustanovením § 30 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb.
- ÚOHS nedoložil podstatnou část podpisových vzorů z období do 10. ledna 2011, a to z důvodu jejich ztráty. Nebylo tak možné ověřit odpovědnost některých osob za obsah účetních záznamů, jak stanoví § 33a odst. 10 zákona č. 563/1991 Sb.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola byla zaměřena na hospodaření ÚOHS s majetkem a peněžními prostředky v oblastech nakládání s majetkem, jeho pořizování a vyřazování, nakládání s pohledávkami, na správný přechod na nové účetnictví státu, na fungování vnitřního kontrolního systému a dodržování rozpočtového systému. Rovněž byly prověřeny vybrané položky nákladů a výnosů z činnosti ÚOHS.

V rámci kontroly rozpočtového systému bylo zjištěno, že ÚOHS v roce 2010 neplnil svou povinnost zasílat údaje do CSÚIS ve stanovených termínech a dokonce některé údaje nezaslal vůbec.

¹² Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹³ Vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech).

V oblasti hospodaření s peněžními prostředky nepostupoval ÚOHS v souladu se zákonem, když vrátil kauce za přezkoumání úkonů zadavatele opožděně a rovněž když neplatil televizní poplatky za televizní přijímače umístěné v pořízených automobilech.

V oblasti hospodaření s majetkem nepostupoval ÚOHS v souladu se zákonem, když nesledoval důsledně pohledávky a nevymáhal práva státu včas. U majetku pořizovaného prostřednictvím zakázek malého rozsahu v hodnotách do 300 tis. Kč bez DPH nebyly dostatečně zdokumentovány některé procesy výběru dodavatele. Nelze tak zpětně ověřit rozhodovací proces.

ÚOHS v kontrolovaném období neúčtoval správně, a to především v důsledku účtování některých účetních případů do období, s nimiž věcně a časově nesouvisely; rovněž účtoval o pohledávce, která neexistovala, a při inventarizaci tuto skutečnost nezjistil.

V rámci přechodu na nové účetnictví státu ÚOHS nepostupoval v souladu se zákonem, když v účetní závěrce za rok 2010 neuvedl informaci o všech použitých účetních metodách a když nesplnil svou povinnost zaslat výkazy do CSÚIS ve stanovených termínech.

Ve vnitřním kontrolním systému byly shledány nedostatky v oblasti interního auditu. V roce 2012 nebyl bez řádného zdůvodnění splněn plán auditu. Rovněž byly zjištěny nedostatky v dokládání podpisových oprávnění pro jednotlivé osoby, a tudíž nebylo možné stanovit odpovědnost některých osob za obsah účetních záznamů.

13/03

Peněžní prostředky určené na přímé platby

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/03. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené k přímým platbám v rámci společné zemědělské politiky byly poskytnuty v souladu se stanovenými podmínkami. Dalším cílem bylo ověřit operační účinnost systémů řízení a kontroly pro poskytování těchto nárokových plateb.

Kontrolovaným obdobím byl rok 2012, v případech věcných souvislostí i období předcházející a následující. U národních doplňkových plateb byly kontrolovány platby za rok 2011, protože žádosti o platby za rok 2012 nebyly ještě v průběhu kontrolní akce proplaceny.

Kontrola byla prováděna od února do července 2013 u těchto kontrolovaných osob:

- **Ministerstvo zemědělství** (dále jen „MZe“);
- **Státní zemědělský intervenční fond** (dále též „SZIF“) – centrální pracoviště SZIF a regionální odbory SZIF Brno, České Budějovice, Hradec Králové, Olomouc, Opava, Praha a Ústí nad Labem;
- **AG družstvo Kružberk**, Nové Lublice; **AGRO Chomutice a.s.**, Chomutice; **Agro Mohelno, s.r.o.**, Mohelno; **Agro Podlužan, a.s.**, Prušánky; **AGROKOMPLEX OHŘE a.s.**, Bohušovice nad Ohří; **AGROZEA, spol. s r.o.**, Darkovičky; **ALTERAGRA s.r.o.**, Jindřichov u Krnova; **Bergmüller, s.r.o.**, České Budějovice; **BIBI LIFE s.r.o.**, Brumovice; **Bohuslav Mašek**, Chotilsko, Záborná Lhota 3, okres Příbram; **Bohuslav Pasovský**, Kamenická 3179, Varnsdorf, okres Děčín; **Bohuslav Vítovec**, Rajské 6, Běšiny, okres Klatovy; **Bohuslav Zárybnický**, Omlenice, Omlenička 39, okres Český Krumlov; **Dobrosev, a.s.**, Dobronín; **Eduard Filipi**, Bělská 861/3, Boskovice, okres Blansko; **EKO VLACHOVICE s.r.o.**, Vlachovice; **František Padrta**, Ohrazení 12, Ledenice, okres České Budějovice; **Horal, akciová společnost, Hláška**, Liberk-Hláška; **Jan Šigut**, Raškovice 210, okres Frýdek-Místek; **Jana Ševčíková**, Molenburk 20, Vysočany, okres Blansko; **JASANKA s.r.o.**, Chabrovice; **Jindřich Svoboda**, Kopaná 565, Frenštát pod Radhoštěm, okres Nový Jičín; **Jiří Bistrý**, Francova Lhota 459, okres Vsetín; **Jiří Horčíčka**, Adolfovice 307, Bělá pod Pradědem, okres Jeseník; **Jiří Kašpárek**, Hajnice 167, okres Trutnov; **Jiří Kozel**, Lounky 34, Chodouny, okres Litoměřice; **Jiří Pípal**, Myslov 1, Nová Cerekev, okres Pelhřimov; **Josef Douša**, Měňany 26, okres Beroun; **Josef Tulis**, Branišov 35, Zvole, okres Žďár nad Sázavou; **Leoš Zdráhal**, Tučín 28, okres Přerov; **Ľudovít Novotný**, Zdelov 72, okres Rychnov nad Kněžnou; **Lužanská zemědělská a.s.**, Lužany; **Markéta Wimmerová**, Čestín 40, okres Kutná Hora; **Milan Caha**, Holubí Zhoř 5, Velká Bíteš, okres Žďár nad Sázavou; **Milan Šíma**, Ke Koupališti 430/3, Říčany-Radošovice, okres Praha-východ; **Miloš Cepák**, Tušř 150, Suchdol nad Lužnicí, okres Jindřichův Hradec; **Miroslav Pelc**, Podlesí 526, Valašské Meziříčí, okres Vsetín; **MORAVAN, a.s.**, Petřvald; **OVIS-LAND, spol. s r.o.**, Újezdec; **RYNAGRO a.s.**, Rynárec; **Starojicko, a.s.**, Nový Jičín, Starý Jičín-Jičina; **Statek Novák Jarpice – Kamenice s.r.o.**, Vraný – Horní Kamenice; **Tomáš Bílek**, Blažejovice 1, Rozsochy, okres Žďár nad Sázavou; **Troubecká hospodářská a.s.**, Troubky; **Václav Chalupný**, Strašín 152, okres Klatovy; **Yveta Halgašová**, 5. května 196/20, Děčín X – Bělá, okres Děčín; **ZÁVESKÝ a spol., spol. s r.o.**, Litoměřice; **ZD Krásná Hora nad Vltavou a.s.**, Krásná Hora nad Vltavou; **Zemědělské družstvo "Roštýn"**, Hodice; **Zemědělské družstvo Čechtice**, okres Benešov; **Zemědělské družstvo ORASICE**, Louny; **Zemědělské družstvo Pojbuky**, Mladá Vožice; **Zemědělské družstvo Velká Losenice**, Velká Losenice; **Zemědělské družstvo VRBÁTKY**, Vrbátky; **Zemědělské družstvo Zlatý potok**, Dobruška; **ZEPO s.r.o.**, Horní Branná; **ZP Hvězdlice, a.s.**, Chvalkovice; **ZS Slatina pod Hazmburkem a.s.**, Slatina.

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

Kolegium NKÚ na svém XVII. zasedání, konaném dne 14. října 2013,

schválilo usnesením č. 8/XVII/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Přímé platby (dále též „PP“) jsou typem nárokových podpor poskytovaných v rámci společné zemědělské politiky EU. Přímé platby představují v Evropské unii hlavní formu zemědělských dotací, které mají za cíl zabezpečit zemědělcům větší stabilitu příjmů. V současné době jsou financovány prostřednictvím *Evropského zemědělského záručního fondu*.

Žadatelé o dotaci podávají žádost o přímé platby prostřednictvím tzv. *jednotné žádosti*. Tato jednotná žádost se podává každoročně vždy od dubna do 15. května daného roku na místně příslušná pracoviště agentur pro zemědělství a venkov.

O přímou platbu může žádat fyzická nebo právnická osoba obhospodařující zemědělskou půdu, která je pod jménem žadatele vedena v evidenci využití zemědělské půdy (dále též „LPIS“¹).

Kontrola byla zaměřena na níže uvedené přímé platby:

- jednotnou platbu na plochu zemědělské půdy (dále též „SAPS“),
- oddělenou platbu za cukr (dále též „SSP“),
- oddělenou platbu za rajčata (dále též „STP“),
- zvláštní podporu na krávy chované v systému s tržní produkcí mléka,
- zvláštní podporu na tele masného typu,
- zvláštní podporu na bahnice, popř. kozy, pasené na travních porostech,
- zvláštní podporu na brambory pro výrobu škrobu,
- zvláštní podporu na chmel,
- národní doplňkové platby k přímým podporám (dále též „Top-Up“²).

Vyplácení přímých plateb je podmíněno plněním podmínek dobrého zemědělského a environmentálního stavu zemědělské půdy (dále též „podmínky GAEC“³). V případě, že žadatel tyto podmínky nedodrží, je mu dotace snížena nebo mu není poskytnuta vůbec.

1 Zkratka pochází z anglického názvu *Land Parcel Identification System*.

2 Top-Up jsou národní doplňkové platby poskytované k přímým podporám a jsou plně hrazeny ze státního rozpočtu ČR. Slouží k dorovnání vybraných komodit, u kterých byl v ČR příspěvek na pěstování nižší než v původních patnácti zemích EU. Platby Top-Up jsou navázány na přímé platby, což znamená, že pokud není žadateli přiznána platba SAPS, nemůže mu být poskytnuta ani platba Top-Up.

3 Zkratka pochází z anglického názvu *good agricultural and environmental conditions*.

Informace o výši peněžních prostředků poskytnutých na PP

Objem peněžních prostředků vyplacených v roce 2012 na PP je uveden v následující tabulce:

Tabulka č. 1 – Peněžní prostředky vyplacené na PP v roce 2012 (v tis. Kč)

Přímé platby	Čerpání k 31. 12. 2012		
	ČR	EU	Celkem
Jednotná platba na plochu (SAPS)	0	19 267 215	19 267 215
Oddělená platba za cukr (SSP)	0	1 660 685	1 660 685
Oddělená platba za rajčata (STP)	0	10 509	10 509
Zvláštní podpora na krávy chované v systému s tržní produkcí mléka	0	786 112	786 112
Národní doplňkové platby k přímým podporám (Top-Up) ⁴	650 769	0	650 769
CELKEM	650 769	21 724 521	22 375 290

Zdroj: publikace *Zemědělství 2012* (vydalo MZe v roce 2013).

Informace o kontrolovaném vzorku

U MZe se kontrola zaměřila především na řídicí a metodickou činnost a na přípravu právních aktů na úseku přímých plateb. U SZIF byly kontrolovány činnosti související s plněním funkce platební agentury. SZIF zodpovídá především za administraci žádostí, provádění plateb příjemcům a provádění kontrol příjemců dotací. Kontrola se zaměřila zejména na provádění administrativních (softwarových) kontrol před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace a před provedením platby, stanovení minimální míry kontrol a výběr vzorku pro kontroly na místě, způsob provádění kontrol na místě a dokumentace jejich výsledků.

Dále bylo kontrolováno 58 příjemců dotací, kteří podali žádosti o některou z přímých plateb v celkovém objemu více než 371 mil. Kč. U příjemců bylo ověřováno splnění podmínek pro poskytnutí dotace, zejména plnění podmínek GAEC. Předmětem kontroly nebylo ověřování velikosti půdních bloků, na které příjemce obdržel dotace.

Tabulka č. 2 – Souhrnné informace o kontrolovaných žádostech za rok 2012

Typ platby	Počet žádostí	Požadovaná výše dotace (v Kč)	Proplacená výše dotace (v Kč)
Jednotná platba na plochu (SAPS)	58	299 597 429,89	299 597 429,89
Oddělená platba za cukr (SSP)	13	27 099 063,53	27 099 063,53
Oddělená platba za rajčata (STP)	1	610 708,00	610 708,00
Zvláštní podpora na krávy chované v systému s tržní produkcí mléka	30	14 131 080,47	14 131 080,47
Národní doplňkové platby k přímým podporám (Top-Up) ⁴	57	25 174 547,01	24 918 348,63
Zvláštní podpora na bahnice, popř. kozy, pasené na travních porostech ⁵	26	401 039,34	378 265,87
Zvláštní podpora na brambory pro výrobu škrobu ⁵	5	1 673 629,93	1 611 450,80
Zvláštní podpora na chmel ⁵	4	450 105,46	409 182,23
Zvláštní podpora na tele masného typu ⁵	40	2 156 093,10	2 015 272,81
Celkový součet	234	371 293 696,73	370 770 802,23

Zdroj: zpracováno NKÚ na základě podkladů SZIF.

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

⁴ Jedná se o platby na základě jednotné žádosti za rok 2011.

⁵ O tyto zvláštní podpory bylo možné požádat poprvé v roce 2012 a propláceny byly v roce 2013.



II. Skutečnosti zjištěné při kontrole u MZe a SZIF

1. Podmínky pro poskytnutí přímých plateb

Přímé platby se z pohledu nároku na poskytování peněžních prostředků rozdělují do dvou skupin na základě různých referenčních údajů. První skupinu tvoří platby, které jsou i nadále poskytovány s ohledem na plošnou výměru plodin, na počty zvířat, popřípadě tuny vyprodukovaných surovin. Druhou skupinu tvoří platby oddělené od produkce.

1.1 Vznik nároku na poskytnutí přímých plateb

Přímé platby jsou platby nárokové. Pokud žadatel splní všechny podmínky pro poskytnutí dotace, má na její poskytnutí právní nárok.

Nařízení Rady (ES)⁶ dává členskému státu možnost stanovit vhodná a nediskriminační kritéria, která by umožnila nevyplatit přímé platby žadatelům, jejichž zemědělské činnosti tvoří pouze nepatrnou část jejich celkových hospodářských činností nebo jejichž hlavní obchodní nebo podnikatelskou aktivitou není zemědělská činnost. MZe této možnosti nevyužilo a nestanovilo kritéria pro neposkytnutí přímých plateb.

Kontrolou dat ze *společného zemědělského registru* bylo zjištěno, že přímé platby za rok 2012 obdržely i subjekty, jejichž hlavním obchodním cílem není zemědělská činnost (např. golfová centra nebo střední odborné školy).

1.2 Podmínky pro poskytnutí plateb oddělených od produkce

Platby oddělené od produkce jsou přímé platby poskytované v souladu s evropskými předpisy⁷ na základě historických referenčních údajů, které nemají žádnou vazbu na aktuální produkci zemědělských komodit. U následujících typů plateb postačuje pro přiznání nároku na dotaci, aby žadatel v současné době obhospodařoval alespoň jeden hektar zemědělské půdy.

1.2.1 Oddělená platba za cukr

Základní podmínkou pro poskytnutí oddělené platby za cukr je smlouva uzavřená mezi příslušným žadatelem a výrobcem cukru ohledně dodávek cukrové řepy v hospodářském roce 2005/2006⁸. Žadatel o platbu musel mít uzavřenou smlouvu pro hospodářský rok 2005/2006 na dodávku cukrové řepy, a to s výrobcem cukru, který má sídlo v České republice a který byl v hospodářském roce 2005/2006 držitelem individuální produkční kvóty na výrobu cukru. Dotace se poskytuje na množství cukrové řepy sjednané podle této smlouvy.

Pro přiznání oddělené platby za cukr v následujících letech (po roce 2006 až do současnosti) neměl žadatel povinnost pěstovat cukrovou řepu. Naopak pěstitel cukrové řepy, který neměl uzavřenou smlouvu s výrobcem cukru pro hospodářský rok 2005/2006 a uzavřel smlouvu a pěstoval cukrovou řepu až v následujícím období, nemá na dotaci nárok.

1.2.2 Oddělená platba za rajčata

Základem pro poskytnutí oddělené platby za rajčata je smlouva uzavřená mezi žadatelem a organizací producentů ovoce a zeleniny o dodávce rajčat pro hospodářský rok 2006/2007⁹. Dotace se poskytuje na množství rajčat sjednané podle této smlouvy.

6 Článek 28 bod 2 nařízení Rady (ES) č. 73/2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003: „Členské státy mohou od roku 2010 stanovit vhodná objektivní a nediskriminační kritéria pro zajištění toho, že se přímé platby neposkytnou fyzické nebo právnické osobě: a) jejíž zemědělské činnosti tvoří pouze nepatrnou část jejich celkových hospodářských činností; nebo b) jejíž hlavním obchodním nebo podnikatelským cílem není zemědělská činnost.“

7 Článek 126 a 127 nařízení Rady (ES) č. 73/2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003.

8 Nařízení vlády č. 45/2007 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování oddělené platby za cukr pěstitelům cukrové řepy.

9 Nařízení vlády č. 95/2008 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování oddělené platby za rajčata určená ke zpracování.

Pro přiznání platby v následujících letech (po roce 2007 až do současnosti) neměl žadatel povinnost pěstovat rajčata. Naopak současný pěstitel rajčat, který v roce 2006/2007 neměl s organizací producentů uzavřenu smlouvu, nemá na dotaci nárok.

1.2.3 Národní doplňkové platby (Top-Up) k přímým podporám

Některé platby Top-Up jsou rovněž platbami oddělenými od produkce a poskytují se na základě historických referenčních údajů¹⁰.

Například platba na přežvýkavce je vyplácena na počet velkých dobytčích jednotek stanovených podle počtu přežvýkavců vedených na žadatele v ústřední evidenci k 31. březnu 2007. I když žadatel již třeba v současné době nechová žádné přežvýkavce, má přesto na tuto dotaci nárok.

Uvedený systém poskytování plateb oddělených od produkce znevýhodňuje především subjekty, které začaly produkovat komodity či rozšiřovat produkci příslušných komodit až po roce 2007.

2. Vedení evidence využití zemědělské půdy (LPIS)

LPIS představuje hlavní databázi sloužící k ověření údajů uvedených v jednotných žádostech o dotaci. LPIS je tak využíván při administraci a kontrole žádostí nejen Státním zemědělským intervenčním fondem, ale také dalšími kontrolními orgány, které kontrolují plnění podmínek ze strany příjemců dotací. Správcem a provozovatelem LPIS je MZe.

2.1 Kvalita LPIS

Od roku 2010 musí členské státy každoročně vyhodnocovat kvalitu LPIS¹¹. Kontrolu provádí MZe podle jednotné metodiky na vzorku dat, v případě ČR na 1 250 půdních blocích/dílech půdních bloků (dále též „PB/DPB“). Hlavním smyslem vyhodnocování kvality LPIS je omezení finančních rizik pro fondy EU, zejména se jedná o duplicitní deklarace a změny deklarace referenčních parcel.

Ze *Závěrečné zprávy kontroly kvality LPIS za rok 2012* vyplynulo, že LPIS vyhovoval pouze v základním ukazateli „celková výměra všech způsobilých ploch“ pro všechny PB/DPB kontrolovaného vzorku, že nevyhovoval v dalších čtyřech dílčích parametrech a že nesplňuje kritéria zejména ve dvou tematických oblastech – „výskyt kritických problémů“ (např. neznatelné hranice půdních bloků v terénu) a „nesoulad evidované výměry LPIS se skutečnou způsobilou výměrou na úrovni jednotlivých PB/DPB“. Rovněž NKÚ v dřívější kontrolní akci¹² zjistil u téměř všech kontrolovaných příjemců, že plocha vykázaná příjemcem v žádosti o dotaci neodpovídala skutečnému stavu pozemku.

Vzhledem k tomu, že LPIS nevyhovuje ve stanovených ukazatelích, doporučuje NKÚ zlepšit jeho kvalitu.

2.2 Evidence krajinných prvků

Dle právních předpisů EU¹³ jsou krajinné prvky¹⁴, které jsou chráněny podmínkami GAEC, povinnou součástí způsobilé plochy zemědělských pozemků. Výměra těchto krajinných prvků je součástí plochy daného půdního bloku a uživatel daného půdního bloku má nárok na dotaci na tuto výměru dle příslušné sazby dotace.

MZe provádí od roku 2010 aktualizaci údajů v LPIS spočívající v tom, že krajinné prvky jsou v LPIS evidovány za předpokladu, že uživatel půdního bloku prokáže právní důvod užívání daného krajinného

¹⁰ Nařízení vlády č. 112/2008 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování národních doplňkových plateb k přímým podporám.
¹¹ Článek 6 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady (ES) č. 1234/2007, pokud jde o podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vína.
¹² Kontrolní akce NKÚ č. 10/29 – *Peněžní prostředky určené na zlepšování životního prostředí a krajiny podle Programu rozvoje venkova*. Kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2011 *Věstníku NKÚ*.
¹³ Článek 34 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009.
¹⁴ Krajinné prvky se podílejí na zachování agrobiodiverzity, plní protierozní funkci a jsou významnou součástí zemědělské krajiny. Jedná se především o meze, terasy, skupiny dřevin, solitérní stromy apod.

prvku, i když již předtím prokázal právní důvod používání půdního bloku. Je-li krajinný prvek takto evidován v LPIS, je považován za součást plochy pozemku a uživatel půdního bloku může na výměru půdního bloku získat dotaci. Jak zjistil NKÚ v rámci dřívější kontrolní akce¹⁵, ani takový **stav není plně v souladu s právními předpisy EU¹³, které požadují, aby výměra krajinného prvku byla považována za způsobilou plochu, a to bez ohledu na to, zda příjemce krajinný prvek evidoval a prokázal u něj právní důvod užívání, či nikoli.**

MZe však praktikuje postup, kdy krajinné prvky lze v celkové ploše zemědělského pozemku zohlednit až po jejich zaevidování v souladu se zákonem o zemědělství¹⁶, k čemuž dochází až poté, co žadatel prokáže právní důvod užívání předmětného krajinného prvku. **MZe nepodniklo kroky k odstranění tohoto nesouladu mezi právním předpisem ČR (zákon o zemědělství) a předpisy EU.**

2.3 Evidování údajů o závlahovém systému

Právní předpisy ČR vymezují povinný okruh informací, které mají být evidovány v LPIS ve vztahu k jednotlivým půdním blokům. Jedním z těchto povinných údajů je i údaj o existenci závlahového systému na daném půdním bloku. Při kontrole bylo zjištěno, že LPIS tento údaj neobsahuje.

MZe do doby ukončení kontroly NKÚ nepostupovalo v souladu se zákonem o zemědělství¹⁷ tím, že systém LPIS, tj. registrace zemědělských pozemků, neobsahuje informaci o existenci závlahového systému na půdních blocích žadatele.

MZe připravilo návrh novely zákona o zemědělství, podle níž by měla být zrušena s účinností od 1. ledna 2014 povinnost evidovat závlahové systémy. Vláda ČR předložila v květnu 2013 tuto novelu do Poslanecké sněmovny, ale před rozpuštěním sněmovny nebyla projednána.

2.4 Přístup k ukládání sankcí za opožděné nahlášení změn údajů o půdních blocích

Dle zákona o zemědělství¹⁸ je každý uživatel v případě změn na jím evidovaných půdních blocích povinen tyto změny ohlásit nejpozději do 15 dnů ode dne, kdy nastaly. Za nesplnění této ohlašovací povinnosti hrozí uživateli uložení pokuty až do výše 250 000 Kč.

Kontrolou bylo zjištěno, že MZe nevyužívá řádně možnost ukládat pokuty zemědělcům v případě pozdního ohlášení změn. V důsledku toho nejsou data v LPIS dostatečně aktualizována. To, že MZe nevytváří potřebný tlak na uživatele PB/DPB důsledným uplatňováním sankčního systému, může mít negativní dopady na hodnocení českého LPIS ze strany Evropské komise (viz též bod 2.1 tohoto kontrolního závěru).

2.5 Neprovázanost evidence chmelnic a LPIS

Žadatel o poskytnutí zvláštní podpory na chmel musí mít chmelnice evidovány v evidenci chmelnic¹⁹. Kontrolou bylo zjištěno, že **existují odlišnosti v údajích obsažených v evidenci chmelnic a LPIS. Tento nedostatek může způsobovat problémy při administrativních (softwarových) kontrolách.**

2.6 Rozhodování MZe o podaných námitkách

Kontrola byl podroben postup MZe při rozhodování o námitkách uživatelů PB/DPB proti oznámení MZe ve věci aktualizace LPIS²⁰. Kontrolován byl vzorek 10 případů z roku 2012. Bylo zjištěno, že v pěti případech MZe nedodrželo pro vydání rozhodnutí o námitkách zákonnou lhůtu podle správního řádu²¹.

15 Kontrolní akce NKÚ č. 10/29 – *Peněžní prostředky určené na zlepšování životního prostředí a krajiny podle Programu rozvoje venkova*. Kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2011 *Věstníku NKÚ*.

16 Ustanovení § 3aa zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství.

17 Ustanovení § 3a odst. 5 písm. g) zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství.

18 Ustanovení § 3g odst. 1 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství.

19 Zákon č. 97/1996 Sb., o ochraně chmele.

20 Ustanovení § 3g odst. 7 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství.

21 Ustanovení § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

3. Výkon kontrolní činnosti MZe

3.1 Předběžné řídicí kontroly

NKÚ v dřívějších kontrolních závěrech²² upozorňoval na to, že výkon předběžných řídicích kontrol je nedostatečný a v rozporu se zákonem o finanční kontrole²³, neboť MZe nestanovilo zejména příslušné příkazy operací, správce rozpočtu ani hlavního účetního. Přes opakovaná zjištění NKÚ i oddělení interního auditu MZe nedošlo v kontrolovaném období roku 2012 k odstranění těchto nedostatků a předběžné řídicí kontroly byly prováděny stále způsobem, který je nedostatečný pro splnění požadavků zákona. Teprve v průběhu této kontrolní akce přijalo MZe vnitřní předpis s cílem odstranit předchozí nedostatky.

3.2 Řízení rizik

Při kontrole peněžních prostředků určených na PP bylo zjištěno, že MZe nenaplnilo v plném rozsahu požadavky zákona o finanční kontrole²⁴, zejména ustanovení týkající se analýzy a řízení rizik. Mapy rizik jednotlivých odborných útvarů nevytvářejí dostatečně o přijímání nástrojů a pravidel směřujících k minimalizaci rizik a MZe nevyhodnocuje rizika důsledně.

4. Administrativní kontroly prováděné SZIF

V rámci kontrolní akce prověřil NKÚ nastavení systému pro administraci jednotných žádostí a poskytování plateb a dále fungování tohoto systému na vzorku vybraných operací.

4.1 Administrativní (softwarové) kontroly u zvláštní podpory na tele masného typu

Zvláštní podpora na tele masného typu má být poskytována na tele, jehož matka je kráva masného plemene nebo kráva křížená s masným plemenem a určená k produkci masných telat.²⁵ Kontrolou bylo zjištěno, že administrativní (softwarové) kontroly u této zvláštní podpory nezahrnují veškeré podmínky pro poskytnutí podpory, které by měly být kontrolovány. **SZIF tak porušil nařízení Komise (ES)²⁶, protože nezajistil, aby byly splněny podmínky pro poskytnutí zvláštní podpory.**

4.2 Nedostatky v odůvodnění rozhodnutí

V řízení o poskytnutí dotace postupuje SZIF podle správního řádu. Kontrolou bylo zjištěno, že SZIF u dvou příjemců zjistil pochybení a následně snížil či zamítl dotaci, aniž by v odůvodnění rozhodnutí uvedl konkrétní důvod tohoto snížení či zamítnutí podpory. V odůvodnění pouze uvedl odkaz na ustanovení nařízení vlády, které bylo porušeno, nspecifikoval však konkrétní podmínku, která nebyla splněna. Příjemcům tak nebylo zřejmé, z jakého důvodu jim byla dotace snížena.

4.3 Kontroly u zvláštní podpory na krávy chované v systému s tržní produkcí mléka

Výše platby u této zvláštní podpory je závislá na výši podílu příjmů nebo tržeb za prodané mléko na celkových příjmech nebo tržbách ze zemědělské činnosti.²⁷ SZIF nepožadoval po žadatelích o podporu na krávy chované v systému s tržní produkcí mléka doložení dokladů prokazujících příjmy/tržby ze zemědělské činnosti. Nebyl tak při administrativní kontrole schopen ověřit správnost výše platby, kterou má žadatelé poskytnout. Výši podílu příjmů nebo tržeb ověřoval SZIF pouze v rámci kontrol na místě, které však neprováděl u všech žadatelů.

22 Jedná se např. o kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 10/01 – *Peněžní prostředky určené k úhradě nákladů intervencí na trhu a vývozních subvencí v rámci společné organizace trhu* (zveřejněn v části 4/2010 *Věstníku NKÚ*) a kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 10/29 – *Peněžní prostředky určené na zlepšování životního prostředí a krajiny podle Programu rozvoje venkova* (zveřejněn v části 4/2011 *Věstníku NKÚ*).

23 § 26 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

24 Ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) a § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

25 Článek 109 písm. d) nařízení Rady (ES) č. 73/2009.

26 Článek 29 odst. 1 písm. a) nařízení Komise (ES) č. 1122/2009.

27 Ustanovení § 7 odst. 4 nařízení vlády č. 60/2012 Sb., o stanovení některých podmínek pro poskytování zvláštní podpory zemědělcům.

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole u příjemců

Kontrola u příjemců dotací se zaměřila na ověření splnění podmínek pro poskytnutí podpory, a to podmínek způsobilosti a podmínek GAEC.

Kontrolou bylo zjištěno, že:

- dva příjemci v rozporu s nařízením vlády²⁸ použili pesticidy s nepovolenými látkami;
- dva příjemci na půdních blocích (dílech půdních bloků) vedených v LPIS jako orná půda pěstují traviny, resp. na této půdě byl shledán souvislý porost s převahou travin. Takový způsob hospodaření však neodpovídá definici orné půdy, tj. obhospodařované půdy, na níž se pěstují v pravidelném sledu zemědělské plodiny.

IV. Vyhodnocení

Kontrola NKÚ ověřila nastavení systému přímých plateb, administraci a kontrolu žádostí a poskytování dotací. U příjemců podpory bylo prověřeno především dodržování právních předpisů a podmínek stanovených pro přiznání a poskytnutí dotace.

Celkem byly prověřeny výdaje financované z rozpočtu Evropské unie a ze státního rozpočtu ČR v celkové výši 370 771 tis. Kč, tj. cca 1,66 % z celkově vyplacených prostředků na přímé platby v roce 2012.

Systém implementace a administrace přímých plateb byl pro kontrolované období vyhodnocen jako funkční a účinný. NKÚ přesto upozorňuje na některé nedostatky, a to především v oblasti evidence využití zemědělské půdy. Je žádoucí zejména:

- zlepšit kvalitu evidence využití zemědělské půdy (LPIS),
- uvést evidenci krajinných prvků do souladu s evropskými předpisy,
- změnit přístup MZe k ukládání sankcí za nesplnění ohlašovací povinnosti uživatelů při změnách údajů o půdních blocích.

Dále je třeba optimalizovat systém kontroly u zvláštní podpory na krávy chované v systému s tržní produkcí mléka.

28 Ustanovení § 3 odst. 4 písm. e) nařízení vlády č. 60/2012 Sb., o stanovení některých podmínek pro poskytování zvláštní podpory zemědělcům.

13/04

Peněžní prostředky určené na financování projektů realizovaných v rámci *Operačního programu přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2007–2013*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/04. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Rudolf Kufa.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky určené na *Operační program přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2007–2013* poskytnuty a čerpány v souladu s právními předpisy a se stanovenými podmínkami.

Kontrolní akce byla součástí koordinované kontroly NKÚ České republiky a NIK Polské republiky na základě dohody o spolupráci uzavřené dne 27. února 2013 oběma nejvyššími kontrolními institucemi.

Kontrola byla prováděna v době od února do srpna 2013. Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též „MMR“);

Centrum pro regionální rozvoj ČR, Praha, (dále též „CRR“);

a vybraní příjemci podpory:

Královéhradecký kraj;

Pardubický kraj;

Olomoucký kraj;

Krajská správa silnic Libereckého kraje, příspěvková organizace, Liberec;

město Hrádek nad Nisou;

město Meziměstí;

město Bohumín;

město Český Těšín;

Společnost Vincenze Priessnitze, o. s., Jeseník;

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

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podalo MMR, CRR, město Český Těšín a SŽDC, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námítkách podalo město Český Těšín a SŽDC, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XVIII. zasedání, konaném dne 4. listopadu 2013,

schválilo usnesením č. 7/XVIII/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Operační program přeshraniční spolupráce Česká republika – Polská republika 2007–2013 (dále jen „OPPS ČR-PR“) je jedním z operačních programů realizovaných v ČR se zaměřením na oblast přeshraniční spolupráce. Přeshraniční spolupráce má za cíl hospodářskou a sociální integraci příhraničních území (prostřednictvím odstraňování stávajících bariér) a posilování jejich rozvojového potenciálu. Tyto operační programy navázaly na programy INTERREG realizované v EU v předchozím programovém období.

OPPS ČR-PR byl pro programové období 2007–2013 schválen usnesením vlády ČR ze dne 20. prosince 2006 č. 1461. Evropskou komisí (dále též „EK“) byl schválen dne 11. prosince 2007.

OPPS ČR-PR se zaměřuje na zlepšení dopravní dostupnosti, ochranu životního prostředí, podporu hospodářské spolupráce, podporu rozvoje přeshraniční infrastruktury a služeb cestovního ruchu, podporu vzdělávání, kulturních a společenských aktivit, spolupráci územních samospráv a dalších subjektů na obou stranách česko-polské hranice.¹

OPPS ČR-PR je realizován prostřednictvím čtyř prioritních os, které jsou dále členěny na oblasti podpory. Prioritní osa 1 je zaměřena na posilování dostupnosti, ochranu životního prostředí a prevenci rizik, prioritní osa 2 na zlepšení podmínek pro rozvoj podnikatelského prostředí a cestovního ruchu, prioritní osa 3 na podporu spolupráce místních společenství a prioritní osa 4 na technickou pomoc.

OPPS ČR-PR je určen k podpoře českých a polských příhraničních oblastí, které zahrnují na české straně území 5 krajů (Liberecký, Královéhradecký, Pardubický, Olomoucký, Moravskoslezský) a na polské straně území 8 podregionů (jeleniogórský, wałbrzyský, nyský, opolský, rybnický, bielský, částečně tuský a wrocławský).

Pozn.: Právní a jiné předpisy, na které se odvolává tento kontrolní závěr, jsou aplikovány ve znění účinném pro příslušné kontrolované období.

Financování operačního programu

Projekty realizované v rámci OPPS ČR-PR jsou spolufinancovány z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* (dále též „ERDF“) a tyto prostředky jsou doplněny z národních veřejných zdrojů České republiky a Polské republiky. V celkové alokaci veřejných finančních zdrojů určených na financování operačního programu je stanovený podíl z ERDF 85 % a podíl národních veřejných zdrojů 15 %. Alokace z veřejných finančních zdrojů ve výši 258 187 467 € za celý OPPS ČR-PR se skládá částečně z prostředků ERDF ve výši 219 459 344 € a částečně z národních veřejných zdrojů ve výši 38 728 123 €. Alokace zahrnuje prostředky národních veřejných zdrojů z obou států (ČR a PR).

Vývoj finančních parametrů OPPS ČR-PR na základě souhrnných údajů o realizovaných projektech dle stavu ke konci roku 2012 je uveden v následující tabulce.

Tabulka – Alokace a čerpání peněžních prostředků OPPS ČR-PR dle jednotlivých prioritních os (prostředky ERDF a národních zdrojů ČR a PR) k 31. 12. 2012

Prioritní osa	Alokace	Proplaceno příjemcům	Alokace	Proplaceno příjemcům	Proplaceno příjemcům
	€	€	tis. Kč	tis. Kč	% z alokace
Osa 1	96 031 753	72 711 387	2 410 397	1 825 056	75,7
Osa 2	81 888 666	53 498 574	2 055 406	1 342 814	65,3
Osa 3	64 775 800	32 677 020	1 625 873	820 193	50,4
Osa 4	15 491 248	3 850 023	388 830	96 636	24,9
Celkem k 31. 12. 2012	258 187 467	162 737 004	6 480 506	4 084 699	63,0

Zdroj: Výroční zpráva o provádění OPPS ČR-PR za rok 2012.

Pozn.: Měnový kurz Evropské centrální banky, prosinec 2012: 25,10 Kč/€.

Projekty OPPS ČR-PR

Projekty podpořené z OPPS ČR-PR jsou připravovány a realizovány vždy jako společné projekty českých a polských projektových partnerů a současně je aplikován princip vedoucího partnera, který definuje a smluvně zakotvuje strukturu projektového partnerství. Tu tvoří vždy jeden vedoucí partner z jedné země (ČR nebo PR) a další partner či partneři z druhé země, případně z obou zemí. Podpora pro projekt je požadována na základě jedné společné žádosti předkládané vedoucím partnerem za celý společný projekt.

1 Podrobnější informace obsahuje prezentace OPPS ČR-PR na webových stránkách www.cz-pl.eu.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole u příjemců podpory

Vymezení kontroly u příjemců podpory

Vybraný kontrolní vzorek zahrnoval 19 projektů realizovaných 10 příjemci podpory z OPPS ČR-PR z řad krajů a měst, státních a příspěvkových organizací a občanských sdružení. Kontrola provedená NKÚ se vztahovala výhradně na subjekty, které mají sídlo na území ČR. Projekty vybrané do kontrolního vzorku spadají do oblasti podpory 1.1 – *Posilování dopravní dostupnosti* (prioritní osa 1) a oblasti podpory 2.2 – *Podpora rozvoje cestovního ruchu* (prioritní osa 2).

Projekty z uvedených dvou oblastí podpory představují více než 60 % peněžních prostředků proplacených příjemcům do konce roku 2012 z ERDF za všechny realizované projekty v rámci celého OPPS ČR-PR. Certifikované výdaje dosáhly za kontrolované období u kontrolovaného vzorku projektů celkové výše 679 931 649 Kč.

Součástí vybraného vzorku bylo šest projektů, u nichž Nejvyšší kontrolní úřad Polské republiky (Najwyższa Izba Kontroli, dále také „NIK“) provedl kontrolu polských projektových partnerů za použití kontrolních postupů, jejichž obsah byl koordinován s NKÚ.

U příjemců podpory byla prověřena věcná a časová realizace projektu, plnění cílů a účelu projektu, naplňování závazných monitorovacích indikátorů, řízení změn v projektech, nakládání s příjmy projektu, plnění povinnosti oddělené účetní evidence projektových transakcí, dodržování zákazu financování projektů z jiných zdrojů EU, realizace projektového partnerství, plnění povinné publicity, způsobilost výdajů, výběr dodavatelů a ověření plnění na základě zadaných veřejných zakázek.

V oblasti dosahování cílů a účelu projektů ani v oblasti naplňování jejich závazných monitorovacích indikátorů nebyly kontrolou zjištěny významné nedostatky, které by mohly negativně ovlivňovat dosahování cílů operačního programu. Tato skutečnost koresponduje s výsledky průzkumu veřejného mínění², který se týkal části kontrolovaných projektů. Z jeho výsledků plyne, že přínos a dopady projektů vnímá veřejnost pozitivně.

Zjištěné nedostatky kvalifikované jako nezpůsobilé výdaje

- Město Český Těšín coby příjemce v případě projektu **Revitalpark 2010**³ zařadilo do způsobilých výdajů projektu částku ve výši 2 083 113 Kč za stavební práce a dodávky na stavebním objektu Multifunkční budova Avion, přestože tyto práce byly ve skutečnosti provedeny v sousedící nemovitosti, která je ve vlastnictví soukromé společnosti. Stavební práce spočívaly v propojení obou budov a vybudování zázemí pro gastroprovoz. Město Český Těšín tak nepostupovalo v souladu s podmínkami stanovenými v *příručce pro žadatele*, protože nárokovalo úhradu výdajů za stavební práce realizované v nemovitosti, jejímž vlastníkem není příjemce ani žádný z projektových partnerů. **Tímto jednáním se dopustilo porušení rozpočtové kázně, neboť neoprávněně použilo peněžní prostředky v celkové výši 1 874 802 Kč (prostředky státního rozpočtu a rozpočtu EU), z čehož u částky ve výši 1 770 646 Kč (podíl prostředků EU) se současně dopustilo nesrovnalosti podle předpisů EU.** Město Český Těšín si prostory pro zázemí gastroprovozu v sousední nemovitosti najalo na základě nájemní smlouvy na dobu určitou do 31. prosince 2016. Bylo zjištěno, že příjemce dotace náklady na stavební práce v sousední budově zaúčtoval do pořizovací ceny novostavby Multifunkční budovy Avion, ačkoliv se věcně jednalo o zhodnocení najatého majetku. Předpokládaná životnost stavebních prací v sousední budově vyjádřená dobou jejich odepisování je delší než doba, na kterou byla uzavřena nájemní smlouva na takto rekonstruované prostory. U příjemce dotace tedy hrozí riziko ztráty v případě, že nebude moci využívat prostory v sousední budově po skončení platnosti dosavadní nájemní smlouvy.

² Průzkum realizoval NIK v roce 2013 ve spolupráci s Vyšší státní odbornou školou v Nyse.

³ Projekt č. CZ.3.22/2.2.00/08.00040.



- Příjemce SŽDC v případě projektu **Revitalizace železniční tratě Szklarska Poreba – Harrachov**⁴ uhradil v prosinci 2009 po předání a převzetí stavby celou fakturovanou částku za kompletní realizaci díla, přestože zhotovitel provedl některé práce až v následujícím roce. Podle zápisů ve stavebním deníku se jednalo o svařování kolejnic, měření měřicím vozíkem (doloženo protokolem z května 2010) a provedení geodetického zaměření a vytyčení (doloženo protokolem z června 2010). Tyto neprovedené práce byly v roce 2009 dodavatelem fakturovány ve výši 232 000 Kč a příjemcem uhrazeny. Příjemce SŽDC zařadil tuto částku do účetní evidence za svou část projektu mezi způsobilé výdaje, ačkoliv výše částky neodpovídala skutečně dodanému věcnému plnění, a související účetní záznam tak nebyl průkazný. Příjemce SŽDC zaúčtoval celou částku do nákladů roku 2009, přestože část věcného plnění byla prokazatelně provedena až v roce 2010. V rozporu s podmínkami poskytnuté dotace tak nevedl průkaznou účetní evidenci za svou část projektu. **Tím se příjemce dopustil porušení rozpočtové kázně, neboť neoprávněně použil peněžní prostředky v celkové výši 208 800 Kč (prostředky státního rozpočtu a rozpočtu EU) na úhradu nezpůsobilých výdajů. Z toho u částky ve výši 197 200 Kč (podíl prostředků EU) se příjemce současně dopustil nesrovnalosti podle předpisů EU.**
- Porovnáním dokumentace skutečného provedení stavební akce **Napojení náměstí Svobody na hraniční přechod** s fakturovanými a proplacenými částkami bylo zjištěno, že město Bohumín⁵ coby příjemce uhradilo zhotoviteli celkem 16 056 Kč za potrubí a samonosný kabel, které však nebyly do stavby zabudovány. Uvedenou částku město Bohumín zařadilo do způsobilých výdajů v rozporu se zásadou účelnosti, tj. přímé vazby na projekt a nezbytnosti pro realizaci projektu. **Neoprávněným použitím prostředků ve výši 14 451 Kč (prostředky státního rozpočtu a rozpočtu EU) došlo k porušení rozpočtové kázně. Z toho u částky ve výši 13 648 Kč (podíl prostředků EU) se příjemce současně dopustil nesrovnalosti podle předpisů EU.**

III. Nastavení a účinnost řídicího a kontrolního systému

A. Kontrola u Ministerstva pro místní rozvoj

Vymezení kontroly u MMR

MMR vykonává funkci řídicího orgánu (dále též „ŘO“), který je zodpovědný za celkové řízení a provádění OPPS ČR-PR v obou partnerských státech. Součinnost při provádění činností a plnění povinností ŘO poskytuje na polské straně Ministerstvo regionálního rozvoje Polské republiky jako národní orgán (dále též „NO PR“). V rámci realizace operačního programu má NO PR zodpovědnost v rozsahu určeném v dohodě uzavřené mezi ŘO a NO PR. MMR uzavřelo dohodu s NO PR (memorandum o porozumění) dne 24. července 2009, tj. 19 měsíců po schválení OPPS ČR-PR. Do doby uzavření memoranda o porozumění nebyl NO PR zavázán k řádnému realizování operačního programu ani k zajišťování plné součinnosti. Tato závazná dohoda stanovila práva a povinnosti obou členských států a implementačních orgánů programu a určila finanční odpovědnosti v případě nesrovnalostí, přerušení nebo pozastavení plateb.

U MMR byla kontrola NKÚ zaměřena na činnosti prováděné v souvislosti se zajištěním a výkonem funkce ŘO OPPS ČR-PR, a to zejména na nastavení cílů programu a monitorování dosaženého pokroku, evaluační činnost a výroční zprávy, posuzování, hodnocení, výběr a schvalování projektů, čerpání prostředků programu a plnění povinnosti zveřejňovat správné, úplné a aktuální informace o dotacích, na kontrolní činnost řídicího orgánu, nastavení výkonu činnosti a výstupy z auditů pověřeného auditního subjektu a na systém hlášení a monitorování nesrovnalostí a jeho dodržování.

4 Projekt č. PL.3.22/1.1.00/08.00654.

5 Projekt č. CZ.3.22/1.1.00/08.00652.

Významné nedostatky byly zjištěny v oblasti zveřejňování správných, úplných a aktuálních informací o poskytnutých dotacích, v oblasti hodnocení a schvalování projektů, v nastavení monitorovacích indikátorů a v nastavení systému hlášení nesrovnalostí.

Nesprávné údaje o projektech v informačním systému dotací CEDR III

U osmi projektů⁶ ze vzorku 10 prověřovaných byly zjištěny rozdíly mezi skutečně vyplacenou částkou dotace a údajem o výši dotace uvedeným v informačním systému CEDR III. Celková výše takto nesprávně vykázaných veřejných prostředků činila u kontrolovaných projektů 17 405 866,44 Kč.

MMR v rozporu s povinností stanovenou pro poskytovatele dotací právními předpisy nezaznamenávalo do centrální evidence dotací přesné údaje o příjemcích podpory ani o výši dotace ze státního rozpočtu určené na spolufinancování projektů.

Riziko netransparentnosti a diskriminace v procesu schvalování projektů monitorovacím výborem

Monitorovací výbor (dále též „MoV“) je společný orgán bez právní subjektivity zřízený oběma členskými státy; je zodpovědný především za výběr projektů a monitorování pokroku dosaženého při realizaci cílů stanovených v operačním programu. Podklady pro zasedání MoV připravuje společný technický sekretariát (dále též „JTS“⁷), který je mj. zodpovědný za kontrolu a hodnocení projektů. MoV má při výběru projektů z připravených podkladů možnost projekt doporučit k financování, doporučit s podmínkou, pozastavit, nedoporučit nebo doporučit jako náhradní projekt.

- V jednacím řádu MoV⁸ není přesně stanoven způsob hlasování o projektech. Kontrolou bylo zjištěno, že na zasedáních MoV bylo hlasováno o výběru projektů dvěma způsoby, a to buď samostatně o jednotlivých projektech, anebo bylo hlasováno po celých souborech projektů najednou. **Způsob hlasování MoV o celých souborech projektů představuje riziko netransparentnosti a diskriminace při schvalování projektů.**
- U deseti projektových žádostí⁹ monitorovací výbor v zápise ze zasedání neodůvodnil jejich doporučení k financování, přestože JTS jejich financování nedoporučil. Tato skutečnost představovala riziko netransparentnosti procesu hodnocení a výběru projektů. Z toho u devíti projektových žádostí¹⁰ nepostupoval ŘO v souladu s platným zněním jednacího řádu MoV, který stanovoval povinnost v zápise ze zasedání takové odůvodnění uvést.
- Jednací řád MoV stanoví, že MoV projednává pouze projektové žádosti, které v hodnocení JTS obdržely 70 a více bodů. Současně obsahuje také ustanovení, že MoV může schválit k financování projektovou žádost, která získala **více než 70 bodů**, ale zároveň nebyla ze strany JTS doporučena. Monitorovací výbor jednu projektovou žádost¹¹ doporučil k financování jako projekt náhradní, ačkoliv dosáhla při hodnocení přesně 70 bodů a zároveň nebyla JTS doporučena k financování. **MoV tedy doporučil tuto projektovou žádost k financování v rozporu s ustanovením jednacího řádu MoV.**

Nedostatečná podrobnost kritérií hodnocení inovativnosti a přidané hodnoty projektů

MMR nevypracovalo *Metodiku pro hodnocení a kontrolu projektů* dostatečně podrobně a jednoznačně v části popisující hodnocení kvality projektu z hlediska kritérií inovativnosti a přidané hodnoty. Metodika neuvádí přiměřený dostatečný návod pro hodnocení inovativnosti stanovením vhodných podkritérií.

V důsledku toho uvedená metodika nezajišťuje přiměřenou míru objektivitu pro hodnocení míry inovativnosti a přidané hodnoty projektů jednotlivými hodnotiteli.

6 Projekty č. CZ.3.22/1.1.00/08.00664, CZ.3.22/1.1.00/08.00696, PL.3.22/1.1.00/08.00020, CZ.3.22/2.2.00/08.00035, CZ.3.22/2.2.00/08.00037, PL.3.22/2.2.00/09.01509, CZ.3.22/2.2.00/09.01564, CZ.3.22/2.2.00/09.01559.

7 Z anglického Joint Technical Secretariat.

8 Jednací řád MoV článek 4 a příloha č. 4.

9 Z celkem 235 hodnocených projektových žádostí z oblastí podpory 1.1 a 2.2 k datu 25. července 2013.

10 Projekty č. PL.3.22/2.2.00/09.01512, CZ.3.22/2.2.00/09.01559, PL.3.22/2.2.00/09.01498, CZ.3.22/2.2.00/09.01607, CZ.3.22/2.2.00/09.01583, PL.3.22/2.2.00/09.01510, CZ.3.22/2.2.00/09.01535, CZ.3.22/2.2.00/09.01544, PL.3.22/2.2.00/09.01575. (Projekty dosáhly při hodnocení 70 a více bodů.)

11 Projekt č. PL.3.22/2.2.00/09.01575.

Nedostatečné pokrytí některých specifických cílů monitorovacími indikátory

Monitorovací indikátory jsou základním nástrojem pro vyhodnocování věcného pokroku a naplňování předem definovaných cílů napříč všemi úrovněmi programu. Z tohoto důvodu je nezbytná provázanost mezi jednotlivými cíli a indikátory.

V programovém dokumentu OPPS ČR-PR Ministerstvo pro místní rozvoj v rozporu s právními předpisy EU¹² nekvantifikovalo tři specifické cíle¹³ prioritních os odpovídajícími indikátory výsledku, které by umožňovaly měřit dosahování každého z těchto cílů.

Nesprávné zařazení některých indikátorů

MMR u soustavy indikátorů kontrolovaného operačního programu zahrnuje chybně některé ukazatele (např. „*délka nových/rekonstruovaných cest v km*“, „*počet nově vytvořených přeshraničních dopravních propojení*“, „*počet produktů/služeb cestovního ruchu*“) mezi indikátory výsledku, přestože svým charakterem odpovídají indikátorům výstupu. **Zařazení do souboru indikátorů charakteru výsledku není v souladu s metodikou vydanou EK¹⁴ a ani s dokumentem *Zásady tvorby indikátorů pro monitoring a evaluaci zpracovaným na jejím základě MMR – odborem Rámce podpory Společenství.***

Systém hlášení nesrovnalostí vzniklých před proplacením výdajů

MMR neupravilo v řídicí dokumentaci OPPS ČR-PR systém a pravidla pro hlášení a evidenci nesrovnalostí identifikovaných CRR při administrativních kontrolách žádostí o platbu, tj. při kontrolách, na jejichž základě jsou o částky dotčené nesrovnalostí kráceny žádosti o platbu. MMR tím nepostupovalo v souladu s *Metodikou finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007–2013* (dále jen „*Metodika finančních toků*“), ve které je stanovena povinnost hlásit na vnitřní úrovni všechny případy nesrovnalostí. ŘO tak nemá k dispozici evidenci potřebných informací o nesrovnalostech identifikovaných před provedením platby na účet příjemce.

Opožděné zavedení postupů pro informování platebního a certifikačního orgánu o nesrovnalostech vzniklých na polské straně

Podle Metodiky finančních toků je jedním z nástrojů ověřování řádného fungování řídicího a kontrolního systému a ověřování dodržování předpisů ČR a předpisů EU též „*povinnost ŘO předkládat PCO¹⁵ zprávy o identifikovaných nesrovnalostech*“, přičemž tato povinnost platí v případě OPPS ČR-PR i pro nesrovnalosti identifikované na polské straně. **Postupy hlášení nesrovnalostí vzniklých na polské straně implementovalo MMR do *Společné metodiky kontroly* až od roku 2011. MMR do této doby nehlásilo nesrovnalosti vzniklé na polské straně, a neplnilo tak povinnost předkládat platebnímu a certifikačnímu orgánu zprávy o všech nesrovnalostech identifikovaných v OPPS ČR-PR.**

Výroční zpráva za rok 2012

MMR ve výroční zprávě za rok 2012 neuvedlo provedená opatření, kterými se má zabránit dvojímu financování projektů z OPPS ČR-PR a z programů rozvoje venkova v ČR a Polské republice, přestože o uvedení této informace požádala EK v rámci schvalování předchozí výroční zprávy¹⁶.

12 Čl. 12 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006, o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999.

13 Specifický cíl prioritní osy 1: „*zlepšení stavu a kvality životního prostředí v česko-polské příhraniční oblasti*“ a dva specifické cíle prioritní osy 2: „*zvyšování konkurenceschopnosti podniků v česko-polské příhraniční oblasti*“ a „*rozšíření nabídky cestovního ruchu v česko-polské příhraniční oblasti*“.

14 *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*, Working Document No. 2. Evropská komise 2006.

15 PCO – platební a certifikační orgán (roli PCO plní v ČR Ministerstvo financí).

16 Požadovaný obsah výroční zprávy je též stanoven v příloze č. XVIII nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

B. Kontrola u Centra pro regionální rozvoj ČR

Vymezení kontroly u CRR

CRR zajišťuje ustavení a provoz Společného technického sekretariátu v Olomouci a dále výkon funkce kontrolora dle čl. 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 prostřednictvím svých regionálních pracovišť. JTS pomáhá řídicímu orgánu, NO PR, monitorovacímu výboru a auditnímu orgánu OPPS ČR-PR ve výkonu jejich funkcí, zejména ve fázi kontroly a hodnocení projektových žádostí. Kontroloři (subjekty v ČR a Polsku ustavené k plnění této funkce) vykonávají ověřování nutná pro zajištění správnosti využití prostředků a jejich shody s národními pravidly a pravidly EU v rámci podpořených projektů. Kontroloři vykonávají funkce na základě právně závazných aktů uzavřených s ŘO¹⁷ (v případě ČR) nebo NO PR (v případě PR).

U CRR bylo prověřeno nastavení klíčových prvků kontrolního systému a činnost CRR v oblasti analýzy rizik a sestavování plánů „kontrol na místě“. Na vzorku 11 projektů¹⁸ byla prověřena kontrolní činnost CRR ve funkci JTS u kontrol formálních náležitostí a kontrol přijatelnosti projektových žádostí. Dále byla posouzena hodnocení projektových žádostí prováděná nezávislými hodnotiteli, jejichž expertní činnost JTS organizuje a koordinuje. U CRR ve funkci kontrolora bylo prověřeno provádění administrativních kontrol a kontrol na místě, realizovaných před vydáním dotačního aktu, v průběhu realizace projektu i v období jeho udržitelnosti.

Nedostatky při kontrole přijatelnosti projektové žádosti

CRR při kontrole projektové žádosti u jednoho projektu³ nevyžadovalo v rozporu s platným vydáním *příručky pro žadatele* povinnou přílohu, která by prokázala žadatelovo vlastnictví nemovitosti, ve které měly být provedeny stavební práce související s podpořeným projektem. V rozporu se skutečností CRR v záznamu o kontrole přijatelnosti projektové žádosti konstatovalo, že žadatelem byly předloženy všechny potřebné přílohy a že všechny byly aktuální. Při kontrole NKÚ u příjemce podpory byly výdaje na uvedené stavební práce identifikovány jako nezpůsobilé (viz kapitola II.).

Nepřiměřené hodnocení projektových žádostí provedené nezávislými hodnotiteli

U dvou projektových žádostí bylo zjištěno neadekvátně pozitivní hodnocení kvality projektu ve vztahu k parametrům projektu uvedeným v projektové žádosti:

- U jednoho projektu⁴ není možné hodnocení dílčích kritérií kvality české části projektu maximálním počtem bodů považovat za přiměřené, neboť:
 - efektivitu vynaložených prostředků¹⁹ projektu nebylo možné z informací uvedených v projektové žádosti (rozpočty projektových partnerů a délka rekonstruované tratě na české a polské straně hranice) objektivně vyhodnotit,
 - u hodnocení přehlednosti, reálnosti a transparentnosti rozpočtu projektu neměli hodnotitelé k dispozici podrobný položkový rozpočet stavby, na jehož základě by bylo možné přiměřenost rozpočtovaných nákladů posoudit,
 - u hodnocení souladu projektu s regionálními strategiemi a koncepcemi nebyl v projektové žádosti žádný konkrétní odkaz na příslušnou strategii či koncepci, se kterou by mohl být soulad realizace projektu porovnán.
- U dalšího projektu²⁰ informace uvedené v hodnocení kvality projektové žádosti jako celku neodpovídaly obsahu projektové žádosti, neboť hodnocení obsahovalo informaci o plánovaném rozšíření komunikace o další jízdní pruhy, avšak ve skutečnosti projektová žádost předpokládala pouze rozšíření silnice o jeden metr na polské části komunikace a rekonstrukci silnice bez rozšíření na české části silnice.

¹⁷ Rozhodnutí ministra pro místní rozvoj č. 190/2007.

¹⁸ Projekty č. CZ.3.22/1.1.00/08.00002, CZ.3.22/1.1.00/08.00004, PL.3.22/1.1.00/08.00020, CZ.3.22/1.1.00/08.00051, PL.3.22/1.1.00/08.00654, CZ.3.22/2.2.00/08.00035, CZ.3.22/2.2.00/08.00037, CZ.3.22/2.2.00/08.00040, CZ.3.22/2.2.00/08.00056, CZ.3.22/2.2.00/09.01081, CZ.3.22/2.2.00/09.01559

¹⁹ Hodnotil se vztah mezi navrhovanými výdaji a výstupy projektu.

²⁰ Projekt č. CZ.3.22/1.1.00/08.00002.



Nedostatky v kontrole na úrovni projektového partnera

U jednoho projektu⁴ provedlo CRR kontrolu na úrovni projektového partnera a vydalo osvědčení o způsobilosti výdajů. Při kontrole NKÚ u příjemce podpory však bylo u části těchto výdajů zjištěno, že se jedná o nezpůsobilé výdaje (viz kapitola II.).

Nedostatky v kontrolách zadávacích řízení před vydáním dotačního aktu²¹ a v průběhu realizace projektu a kontrola na úrovni projektového partnera

V rozporu s povinností stanovenou v řídicí dokumentaci OPPS ČR-PR nedoložilo CRR u tří projektů provedení kontroly zadávacího řízení na zakázku malého rozsahu²², resp. na dodatečné stavební práce k původní veřejné zakázce²³.

IV. Shrnutí a vyhodnocení

Celková finanční hodnota zjištěných nedostatků kvalifikovaných jako výdaje nezpůsobilé k financování z prostředků EU a ze státního rozpočtu činila 2 098 tis. Kč.

Pro účely vyhodnocení významnosti zjištěných nezpůsobilých výdajů byla stanovena hladina významnosti na úrovni maximálně 2 % z celkových certifikovaných výdajů projektů kontrolovaných NKÚ u příjemců podpory z OPPS ČR-PR v kontrolovaném období. Z celkových certifikovaných výdajů u vzorku 19 kontrolovaných projektů ve výši 679 932 tis. Kč byla stanovena hladina významnosti ve výši 13 600 tis. Kč. **Celkové kontrolou zjištěné nezpůsobilé výdaje nepřekročily u kontrolovaného vzorku projektů stanovenou hladinu významnosti.**

Ze zjištěných nedostatků byly:

- a) nedostatky ve výši 2 098 tis. Kč kvalifikovány jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla);
- b) z toho byly nedostatky ve výši 1 981 tis. Kč (podíl prostředků EU) kvalifikovány zároveň jako nesrovnalost ve smyslu čl. 2 odst. 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

NKÚ zjistil významné nedostatky v informačním systému CEDR III, v oblasti zveřejňování správných, úplných a aktuálních informací o poskytnutých dotacích.

K dílčím pochybením došlo ve výkonu kontrol přijatelnosti projektů, kontrol na úrovni projektového partnera a kontrol zadávacích řízení.

NKÚ na základě prověření prvků řídicího a kontrolního systému OPPS ČR-PR vyhodnotil tento systém jako částečně účinný.

Pro implementaci programu přeshraniční spolupráce České republiky a Polské republiky v dalším programovém období 2014–2020 je nezbytné nastavit dostatečně včas vztah mezi ŘO a NO PR stanovením práv, povinností a odpovědnosti na základě závazného právního aktu mezi oběma subjekty implementační struktury na české a polské straně, stanovit jednoznačná pravidla pro způsob hlasování o projektech na jednání MoV, stanovit důsledně pro všechny specifické cíle prioritních os operačního programu vhodné měřitelné indikátory a zajistit řádné uvádění informací o poskytnutých dotacích do systému centrální evidence dotací.

21 Dotačním aktem je rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo smlouva o projektu.

22 Projekt č. CZ.3.22/1.1.00/08.00051.

23 Projekty č. CZ.3.22/1.1.00/08.00002 a CZ.3.22/1.1.00/08.00004.

13/05

Majetek státu, s nímž má právo hospodařit Palivový kombinát Ústí, státní podnik

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ MVDr. Rudolf Němeček.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem státu, s nímž má právo hospodařit Palivový kombinát Ústí, státní podnik.

Kontrola byla prováděna v době od února do srpna 2013. Kontrolovaným obdobím byly roky 2010 až 2012 a v případě věcných souvislostí i období předchozí, resp. období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“),
Palivový kombinát Ústí, státní podnik, Ústí nad Labem¹ (dále také „PKÚ“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podala kontrolovaná osoba Palivový kombinát Ústí, státní podnik, vypořádala vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

Kolegium NKÚ na svém XX. zasedání, konaném dne 2. prosince 2013,

schválilo usnesením č. 5/XX/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MPO je ústředním orgánem státní správy mj. pro státní průmyslovou politiku, obchodní politiku, zahraničně ekonomickou politiku, tvorbu jednotné surovinové politiky, využívání nerostného bohatství, energetiku, hutnictví, strojírenství, teplárenství, plynárenství, těžbu, úpravu a zušlechťování ropy a zemního plynu, tuhých paliv, radioaktivních surovin, rud a nerud. MPO je organizační složkou státu, není právnickou osobou a je zakladatelem státního podniku Palivový kombinát Ústí.

U MPO bylo prověřeno využívání práv a plnění povinností zakladatele dle zákona č. 77/1997 Sb.² a úroveň vnitřního kontrolního systému.

PKÚ je právnickou osobou zapsanou v obchodním rejstříku. Majetkové postavení a právní poměry PKÚ se řídí zákonem č. 77/1997 Sb. Předmětem činnosti v kontrolovaném období bylo zejména zahlazování následků hornické činnosti, likvidační, sanační a rekultivační práce a hornická činnost dle zákona č. 61/1988 Sb.³

Rozhodnutím ministra č. 142/1990⁴ byl ke dni 1. ledna 1991 vyčleněn odštěpný závod Palivový kombinát, Ústí nad Labem ze státního podniku Severočeské hnědouhelné doly, Most.

PKÚ byl založen rozhodnutím ministra č. 144/1990⁵ s účinností od 1. ledna 1991.

¹ S účinností ode dne 8. srpna 2013 došlo k administrativní změně sídla na Hrbovická 2, 403 39 Chlumec.

² Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

³ Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

⁴ Rozhodnutí č. 142/1990 ministra hospodářství ČSFR ze dne 17. prosince 1990, čj. 1640/401.

⁵ Rozhodnutí č. 144/1990 ministra hospodářství ČSFR ze dne 17. prosince 1990, čj. 1642/401.



Usneseními vlády České republiky (dále též „ČR“) ze dne 11. září 1991 č. 331 a ze dne 30. října 1991 č. 444 vláda schválila závazné linie omezení těžby a výsypek, čímž došlo k omezení těžební činnosti PKÚ a k následné a postupné revitalizaci celého území dotčeného činností lomu Chabařovice.

Od roku 1991 do současnosti byly na základě usnesení vlády ČR pod PKÚ převedeny lokality a státní podniky s již ukončenou těžbou:

- lokality Ležáky a Kohinoor ze společnosti Důl Kohinoor, a. s., (s účinností od 1. ledna 2004 na základě „smlouvy o prodeji části podniku“ ze dne 17. prosince 2003)⁶;
- Kladenské doly ze společnosti Českomoravské doly, a. s., (s účinností od 1. ledna 2004 na základě „smlouvy o prodeji části podniku“ ze dne 18. prosince 2003)⁴;
- státní podnik Východočeské uhelné doly se sídlem v Trutnově (s účinností od 1. ledna 2005)⁷;
- Doly a úpravny Komořany, státní podnik, Doly Nástup Tušimice, státní podnik, a Palivový kombinát Vřesová (s účinností od 1. ledna 2008)⁸.

Do působnosti PKÚ byla začleněna i činnost spojená s likvidací ekologické zátěže po těžbě ropy na území jižní Moravy⁹, s účinností od 1. října 2007 vzniklo středisko Moravské naftové doly, později Středisko Hodonín.

PKÚ v kontrolovaném období realizoval komplexní revitalizaci krajiny dotčené těžební činností. Významné byly zejména rozsáhlé hydrické rekultivace – vytváření jezer ze zbytkových jam lomu Chabařovice a lomu Most Ležáky. Dále PKÚ zajišťoval zahlazování následků hornické činnosti v oblastech opuštěných důlních děl a likvidaci starých ekologických zátěží po těžbě ropy a zemního plynu na území jižní Moravy. PKÚ rovněž prováděl demolice nepotřebných objektů povrchových areálů, v lokalitách s ukončenou hlubinnou těžbou pokračovaly práce spočívající zejména v zajištění hlavních důlních děl¹⁰, čerpání a úpravě důlních vod. PKÚ ke konci roku 2012 spravoval celkem 534 hlavních důlních děl, u kterých prováděl průzkum, zajištění a trvalou kontrolu stavu podle právních předpisů, zejména vyhlášky č. 52/1997 Sb.¹¹

U PKÚ byly prověřeny plnění povinností vyplývajících z ustanovení zákona č. 77/1997 Sb., hospodaření s majetkem státu, s nímž má PKÚ právo hospodařit, a existence účinného vnitřního systému řízení a kontroly státního podniku.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Ministerstvo průmyslu a obchodu – prověření využití práv a plnění povinností MPO jako zakladatele

1.1 Zakládací listina PKÚ

PKÚ byl založen v souladu se zákonem č. 111/1990 Sb.¹², zakládací listina PKÚ byla vydána rozhodnutím ministra č. 144/1990 s účinností od 1. ledna 1991.

-
- 6** Usnesení vlády ČR ze dne 23. dubna 2003 č. 395, *k Návrhu spoluúčasti státu na dokončení restrukturalizace uhelného průmyslu*, a usnesení vlády ČR ze dne 12. listopadu 2003 č. 1128, *o Programu dokončení restrukturalizace uhelného hornictví*.
- 7** Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu č. 150/2004 ze dne 1. listopadu 2004.
- 8** Usnesení vlády ČR ze dne 27. června 2007 č. 713, *k Informaci o průběhu zahlazování následků hornické činnosti v roce 2006 podniků DIAMO, státní podnik a Palivový kombinát Ústí, státní podnik, včetně návrhu systémových změn a k návrhu na začlenění likvidace ekologických škod u ropoplynových vrtů do podniku Palivový kombinát Ústí, státní podnik*, a rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu č. 208/2007 ze dne 20. listopadu 2007.
- 9** Usnesení vlády ČR ze dne 27. června 2007 č. 713.
- 10** Hlavní důlní dílo je dle ustanovení § 2 písm. d) vyhlášky č. 52/1997 Sb. důlní dílo vyúsťující na povrch. Hlavními důlními díly jsou důlní díla průzkumná (šachtice, komíny), díla otvirková (jámy, štoly), větrací, odvodňovací, těžební a záchranné vrty. Hlavním důlním dílem nejsou vyhledávací a průzkumné vrty.
- 11** Vyhláška č. 52/1997 Sb., kterou se stanoví požadavky k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při likvidaci hlavních důlních děl.
- 12** Ustanovení § 13 zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku.

Zakládací listina PKÚ byla rozhodnutím ministra průmyslu a obchodu č. 402/1997 ze dne 22. prosince 1997 upravena dle zákona č. 77/1997 Sb.¹³, avšak neobsahovala veškeré zákonné náležitosti, a to výši kmenového jmění a jeho minimální výši, kterou je podnik povinen zachovat; určení a ocenění majetku státu, s nímž má podnik právo hospodařit; jméno, příjmení, rodné číslo, trvalý pobyt ředitele a jeho ověřený podpis; výši rezervního fondu v okamžiku založení podniku a minimální výši, do které bude doplněn v průběhu podnikání; přílohu vymezující určený majetek. MPO nepostupovalo při úpravě této zakládací listiny v souladu se zákonem č. 77/1997 Sb.¹⁴

Zákonné náležitosti byly do zakládací listiny postupně doplňovány (v letech 1998–2004). Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyla do zakládací listiny doplněna pouze jedna zákonná náležitost, a to ověřený podpis ředitele PKÚ.

1.2 Určený majetek a kmenové jmění PKÚ

Rozhodnutím ministra průmyslu a obchodu č. 125/1999 ze dne 4. srpna 1999 byla poprvé od založení PKÚ vymezena hodnota určeného majetku státu, s nímž může PKÚ nakládat pouze se souhlasem MPO, ve výši 721 754 tis. Kč. Rozhodnutími ministra průmyslu a obchodu z let 2011 a 2012 byla výše vymezeného určeného majetku měněna dvakrát, a to rozhodnutím č. 33/2011 ze dne 13. září 2011 na 726 894 tis. Kč a rozhodnutím č. 5/2012 ze dne 27. září 2012 na 716 725 tis. Kč.

Kmenové jmění PKÚ bylo poprvé vymezeno rozhodnutím ministra pro hospodářskou politiku a rozvoj ČR č. 81 ze dne 10. dubna 1991 ve výši 1 983 372 tis. Kč. Rozhodnutími ministra průmyslu a obchodu z let 2011 a 2012 byla výše kmenového jmění vymezena dvakrát, a to rozhodnutím č. 33/2011 ze dne 13. září 2011 ve výši 1 148 064 tis. Kč a rozhodnutím č. 5/2012 ze dne 27. září 2012 ve výši 1 091 981 tis. Kč.

Minimální výše kmenového jmění, kterou je PKÚ povinen zachovat, byla poprvé stanovena rozhodnutím ministra průmyslu a obchodu č. 125/1999 ze dne 4. srpna 1999 ve výši 250 000 tis. Kč, v průběhu následujících let zůstala beze změn.

1.3 Plnění povinností MPO vůči PKÚ

MPO jako zakladatel určilo rozsah pravomocí dozorčí rady při schvalování koncepcí rozvoje podniku a nakládání s majetkem státu svěřeným podniku k podnikatelské činnosti (mimo určený majetek) ve statutu podniku a v jednacím řádu dozorčí rady.

MPO jmenovalo ředitele PKÚ a členy dozorčí rady, schválilo jednací řád dozorčí rady a vydalo statut PKÚ, ve kterém mimo jiné stanovilo počet členů dozorčí rady, délku jejich funkčního období a minimální četnost zasedání dozorčí rady. Složení a činnost dozorčí rady a způsob volby členů dozorčí rady jsou v souladu se zákonem č. 77/1997 Sb.

V kontrolovaném období MPO schvalovalo účetní závěrky a výroční zprávy a rozhodovalo o rozdělení použitelného zisku PKÚ.

1.4 Vnitřní kontrolní systém a kontrolní činnost MPO prováděná u PKÚ

Pro jednotný postup při výkonu zakladatelské funkce vůči státním podnikům a pro nakládání s majetkem státu, se kterým mají státní podniky právo hospodařit, vydalo MPO vnitřní předpisy.

Podle zákona č. 77/1997 Sb.¹⁵ zakladatel kontroluje, zda potřeby státu, které podnik svou podnikatelskou činností zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně. MPO ve smyslu tohoto ustanovení zákona č. 77/1997 Sb. neprovedlo v kontrolovaném období u PKÚ žádnou kontrolu. MPO provádělo u PKÚ kontroly čerpání a užití finančních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na zahlazování následků hornické činnosti (dále též „ZNHČ“).

¹³ Ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

¹⁴ Ustanovení § 4 odst. 2 a § 4 odst. 3 písm. d), e), f) a h) zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

¹⁵ Ustanovení § 15 písm. h) zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

2. Palivový kombinát Ústí, státní podnik

Činnost PKÚ byla v kontrolovaném období financována ze tří zdrojů:

- z rozpočtové kapitoly MPO – investiční dotace, neinvestiční dotace, ekologické dotace a dotace na sociálně zdravotní dávky horníkům dle zákona č. 154/2002 Sb.¹⁶;
- z výnosů zahlazování následků hornické činnosti předcházejících let (zejména z prodeje majetku, surovin, materiálů, energií, z pronájmů, poskytování služeb apod.);
- z ostatních zdrojů – financování z rozpočtové kapitoly Ministerstva financí¹⁷ (dále též „MF“), z rozpočtové kapitoly Ministerstva životního prostředí¹⁸ (dále též „MŽP“) a z operačního programu *Životní prostředí* (dále též „OP ŽP“).

Přehled čerpání finančních prostředků k zabezpečení činnosti PKÚ a v souvislosti s útlumem a zahlazováním následků hornické činnosti je uveden v tabulkách č. 1 a č. 2.

Tabulka č. 1 – Přehled čerpání finančních prostředků dle zdrojů (v tis. Kč)

Rok	Dotace z MPO	Výnosy ZNHČ	MŽP	OP ŽP	Celkem PKÚ	MF ¹⁷
2010	354 841	262 688	945	77 366	695 840	817 688
2011	308 914	356 064	633	0	665 611	1 035 027
2012	393 575	99 878	497	0	493 950	880 116

Zdroj: účetní evidence PKÚ a operativní evidence akcí hrazených z prostředků MF.

Tabulka č. 2 – Přehled čerpání finančních prostředků dle činností (v tis. Kč)

	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012
Likvidační práce	405 876	415 630	355 125
Sanační a rekultivační práce	200 159	172 668	77 497
Mandatorní sociálně zdravotní náklady	86 305	75 186	59 738
Sociálně zdravotní náklady spojené s útlumem těžby	2 554	1 494	1 093
Výplaty pro bývalé zaměstnance v hornictví ¹⁸	946	633	497
Celkem PKÚ	695 840	665 611	493 950
Sanační a rekultivační práce (MF) ¹⁷	817 688	1 035 027	880 116

Zdroj: účetní evidence PKÚ a operativní evidence akcí hrazených z prostředků MF.

2.1 Hospodaření s majetkem státu

Celková hodnota aktiv, rozpis jednotlivých položek aktiv uvedených ve výkazu rozvahy PKÚ a hodnota majetku vedeného na podrozvahových účtech jsou uvedeny v tabulce č. 3.

¹⁶ Zákon č. 154/2002 Sb., o přechodném financování některých sociálně zdravotních dávek horníků.

¹⁷ Finanční prostředky z MF na základě usnesení vlády ČR ze dne 16. ledna 2002 č. 50, ze dne 4. června 2003 č. 552, ze dne 12. června 2002 č. 592 (změněno usnesením vlády ze dne 26. ledna 2009 č. 119), nebyly realizovány přes PKÚ (nejsou vedeny v účetnictví PKÚ) a jsou hrazeny přímo z MF.

¹⁸ Účelové neinvestiční prostředky z MŽP k provedení výplaty účelových neinvestičních finančních prostředků dle usnesení vlády ČR ze dne 8. září 1999 č. 913 pro bývalé zaměstnance organizací uhelného, rudného a uranového hornictví.

Tabulka č. 3 – Přehled vybraných položek aktiv a majetek vedený na podrozvahových účtech
(v tis. Kč)

	Účetní stav					
	ke dni 31. 12. 2010		ke dni 31. 12. 2011		ke dni 31. 12. 2012	
	brutto	netto	brutto	netto	brutto	netto
AKTIVA CELKEM	1 969 713	1 315 451	1 930 184	1 330 479	2 009 310	1 421 041
Dlouhodobý nehmotný majetek	3 352	240	5 351	2 124	5 450	1 327
Dlouhodobý hmotný majetek	1 180 976	545 364	1 136 710	554 865	1 105 205	533 706
<i>Pozemky</i>	371 339	371 339	371 552	371 552	370 171	370 171
<i>Stavby</i>	1 008 550	319 257	965 244	307 448	934 464	269 048
<i>Samostatné movité věci a soubory movitých věcí</i>	101 337	11 481	103 049	14 958	103 325	12 694
<i>Jiný dlouhodobý hmotný majetek</i>	117	117	117	117	117	117
<i>Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek</i>	7 242	7 242	4 357	4 357	4 737	4 737
<i>Oceňovací rozdíl k nabytému majetku</i>	-307 609	-164 072	-307 609	-143 567	-307 609	-123 061
Zásoby	1 055	1 055	926	926	916	916
Krátkodobé pohledávky	77 282	61 744	120 521	105 888	39 751	27 104
<i>Pohledávky z obchodních vztahů</i>	32 069	27 893	38 197	34 899	17 897	15 589
Krátkodobý finanční majetek	705 633	705 633	665 848	665 848	857 375	857 375
<i>Peníze</i>	717	717	519	519	407	407
<i>Účty v bankách</i>	380 916	380 916	515 329	515 329	856 964	856 964
<i>Pořizovaný krátkodobý finanční majetek</i>	324 000	324 000	150 000	150 000	4	4
Podrozvahové účty						
<i>Majetek vedený na podrozvahových účtech</i>	422 888		420 915		434 063	

Zdroj: účetní závěrky PKÚ – rozvahy PKÚ ke dni 31. prosince let 2010, 2011 a 2012, účetní evidence PKÚ.

V průběhu kontrolovaného období došlo k poklesu účetních stavů (brutto) dlouhodobého hmotného majetku, zejména u budov a pozemků, a to z důvodu prodeje, likvidace nebo převodu práva hospodařit s majetkem státu.

Kontrolovány byly majetek a pohledávky ve výši 1 561 123 tis. Kč (z toho dlouhodobý majetek 1 110 655 tis. Kč [brutto] a zásoby 916 tis. Kč, majetek vedený na podrozvahových účtech ve výši 434 063 tis. Kč, vybrané pohledávky včetně příslušenství ve výši 15 489 tis. Kč), krátkodobý finanční majetek ve výši 857 375 tis. Kč a související finanční prostředky a náklady¹⁹ ve výši 490 634 tis. Kč.

2.1.1 Zápisy v katastru nemovitostí

PKÚ nepostupoval v souladu se zákonem č. 344/1992 Sb.²⁰ tím, že do katastru nemovitostí neohlásil změnu údajů o majetku státu, s nímž má PKÚ právo hospodařit. V katastru nemovitostí nebylo evidováno v roce 2010 celkem 58 budov a staveb (tj. 8,6 % z celkového počtu budov a staveb vedených v účetnictví), v roce 2011 celkem 32 budov a staveb (tj. 5,5 %) a v roce 2012 celkem 26 budov a staveb (tj. 4,5 %). Jednalo se o budovy a stavby, které byly (nebo budou v následujících letech dle programů zahlazování následků hornické činnosti) zdemolovány, nebo o nemovitosti, které byly po kompletaci dokumentace zapsány do katastru nemovitostí s časovou prodlevou.

2.1.2 Přírůstky majetku

PKÚ v 17 případech u majetku vedeného na účtu 042 – *Pořízení dlouhodobého hmotného majetku* v pořizovací ceně 15 626 tis. Kč neúčtoval o zařazení majetku na příslušný majetkový účet 021 – *Stavby*,

¹⁹ Související finanční prostředky a náklady – příjmy z nájmu majetku 355 952 tis. Kč, výdaje na opravy a udržování majetku 42 582 tis. Kč, nájmy 4 284 tis. Kč a odpisy majetku 87 816 tis. Kč.

²⁰ Ustanovení § 10 odst. 1 písm. d) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon).

022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* v době, kdy byl tento majetek způsobilý k užívání, ale až v následujícím účetním období (viz tabulka č. 4).

Tabulka č. 4 – Přehled majetku, který byl způsobilý k užívání a byl zaúčtován až v následujícím účetním období (v Kč)

Číslo účtu	Pořizovací cena majetku v Kč, který byl způsobilý k užívání ke dni				Celkem
	31. 12. 2009	31. 12. 2010	31. 12. 2011	31. 12. 2012	
042 – Pořízení DHM (Stavby)	3 054 022,31	4 863 223,00	725 000,00	0,00	8 642 245,31
042 – Pořízení DHM (Sam. mov. věci a soubory mov. věcí)	1 807 011,00	1 534 561,67	1 816 865,00	1 825 000,00	6 983 437,67
Celkem	4 861 033,31	6 397 784,67	2 541 865,00	1 825 000,00	15 625 682,98

Zdroj: účetní evidence státního podniku PKÚ v letech 2009–2012, zápisy o odevzdání a převzetí dokončených staveb, zjišťovací protokoly o provedených pracích, zápisy o předání a převzetí díla, předávací protokoly, dodací listy.

PKÚ nepostupoval v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb.²¹ tím, že neúčtoval o zařazení majetku v pořizovací ceně 15 626 tis. Kč do období, s nímž příslušné účetní případy časově a věcně souvisely, a nadhodnotil tak položku rozvahy *B.II.7. Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* (za rok 2009 o 4 861 tis. Kč, za rok 2010 o 6 398 tis. Kč, za rok 2011 o 2 542 tis. Kč a za rok 2012 o 1 825 tis. Kč) a současně ve výkazu rozvaha podhodnotil položky rozvahy *B.II.2. Stavby* (za rok 2009 o 3 054 tis. Kč, za rok 2010 o 4 863 tis. Kč a za rok 2011 o 725 tis. Kč) a *B.II.3. Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* (za rok 2009 o 1 807 tis. Kč, za rok 2010 o 1 535 tis. Kč, za rok 2011 o 1 817 tis. Kč a za rok 2012 o 1 825 tis. Kč).

2.1.3 Úbytky majetku

PKÚ při likvidaci nepotřebného majetku účtoval na základě doporučení MPO dle výkladu MF ČR z roku 1993²². PKÚ však neaktualizoval postupy účtování dle Českého účetního standardu č. 013 (dále jen „ČÚS č. 013“), který je účinný ode dne 31. prosince 2003, a v 21 případech vyřazení nepotřebného majetku likvidací nezaúčtoval zůstatkovou cenu likvidovaného dlouhodobého majetku odpisovaného v souladu s ČÚS č. 013 ve výši 85 574 tis. Kč na stranu *má dáti účtu 55 – Odpisy, rezervy, komplexní náklady příštích období a opravné položky v provozní oblasti*, ale na stranu *má dáti účtu 419 – Změny základního kapitálu*. PKÚ tím ve výkazu rozvaha podhodnotil položku *A.I.3. Změny základního kapitálu* (v roce 2010 o částku 55 909 tis. Kč, v roce 2011 o 5 635 tis. Kč a v roce 2012 o 24 030 tis. Kč) a zároveň o stejné částky nadhodnotil položku rozvahy *A.V. Výsledek hospodaření běžného účetního období (+/-)*.

PKÚ v účetní závěrce ke dni 31. prosince 2010 vykazoval majetek v zůstatkové ceně 1 329 tis. Kč, který měl být vyřazen v srpnu 2010, avšak PKÚ jej vyřadil až v srpnu 2011. PKÚ tím, že neúčtoval o vyřazení majetku do období, s nímž toto vyřazení časově a věcně souviselo²³, nadhodnotil položku rozvahy *B.II.2. Stavby* v roce 2010 o částku 1 329 tis. Kč a zároveň o stejnou částku nadhodnotil položku rozvahy *A.V. Výsledek hospodaření běžného účetního období (+/-)*.

PKÚ nepostupoval v souladu se zákonem č. 77/1997 Sb.²⁴ tím, že v roce 2010 ve dvou případech zlikvidoval určený majetek státu v pořizovací ceně 4 363 tis. Kč před obdržení schválení jeho fyzické likvidace od MPO.

²¹ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

²² Výklad MF ČR k účtování o zůstatkových cenách likvidovaného majetku v souladu s útlumovým programem těžby, schváleným příslušnými usneseními vlády ČR, v těžebních státních podnicích a v akciových společnostech se 100% majetkovou účastí státu, č. j. 19/23987/93 ze dne 27. dubna 1993.

²³ Ustanovení § 4 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

²⁴ Ustanovení § 17 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

2.1.4 Inventarizace majetku

PKÚ nepostupoval v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb.²⁵ tím, že inventarizační rozdíly za rok 2011 ve výši 13 tis. Kč nezaúčtoval do účetního období, za které byl inventarizací ověřován stav majetku a závazků, ale až do období následujícího.

PKÚ nepostupoval v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb.²⁶ tím, že inventarizací nezjistil skutečný stav veškerého majetku. PKÚ neinventarizoval majetek v roce 2010 ve výši 11 050 tis. Kč (tj. 0,68 % z pořizovací ceny dlouhodobého majetku vedeného v roce 2010 v rozvaze a z ceny majetku vedeného na podrozvahových účtech) a v roce 2011 v celkové výši 10 983 tis. Kč (tj. 0,70 % z pořizovací ceny dlouhodobého majetku vedeného v roce 2011 v rozvaze a z ceny majetku vedeného na podrozvahových účtech). PKÚ zaúčtoval majetek na příslušné účty až v účetním období, kdy byl dohledán v rámci mimořádných inventarizací.

PKÚ tím, že neúčtoval o pořízení dlouhodobého majetku do období, s nímž časově a věcně souviselo²⁷, podhodnotil v účetních závěrkách za roky 2010 a 2011 (a předcházejících) položky rozvahy *B.II.2. Stavby* (za rok 2010 o 638 tis. Kč a za rok 2011 o 572 tis. Kč) a *B.II.3. Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* (za rok 2010 a 2011 o 108 tis. Kč) a současně podhodnotil položku rozvahy *A.I.3. Změny základního kapitálu* (za rok 2010 o 746 tis. Kč a za rok 2011 o 680 tis. Kč). PKÚ nepostupoval v souladu s ČÚS č. 013²⁸ tím, že v letech 2010 a 2011 (a předcházejících) nevedl majetek pořízený z dotací ve výši 10 304 tis. Kč na podrozvahových účtech.

2.1.5 Presentace v účetní závěrce

PKÚ nepostupoval v souladu s vyhláškou č. 500/2002 Sb.²⁹ tím, že v přílohách k účetním závěrkám za roky 2010 až 2012 nevedl informace o:

- celkové výměře lesních pozemků s lesním porostem ani o výši ocenění lesních porostů (za rok 2010 o výměře 1 933 691 m² s výší ocenění 110 220 tis. Kč, za rok 2011 o výměře 1 133 712 m² s oceněním 64 622 tis. Kč, za rok 2012 o výměře 293 364 m² s oceněním 16 722 tis. Kč);
- zatížení majetku věcným břemenem (za rok 2010 ve výši 934 tis. Kč);
- najatém majetku (za rok 2010 ve výši 1 448 tis. Kč, za rok 2011 ve výši 1 345 tis. Kč a za rok 2012 ve výši 1 899 tis. Kč).

V případech popsanych v kontrolním závěru nepostupoval PKÚ v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb.³⁰, v důsledku čehož v letech 2010–2012 nevedl správné, úplné a průkazné účetnictví ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb.³¹

2.2 Vnitřní systém řízení a kontroly

PKÚ měl v kontrolovaném období vytvořen systém kontrolních mechanismů, který stanovil podmínky a ukládal povinnosti při výkonu kontrolní činnosti.

PKÚ prostřednictvím vnitřního kontrolního systému nezjistil nedostatky v evidenci a účetnictví dlouhodobého majetku.

25 Ustanovení § 30 odst. 7 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

26 Ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

27 Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

28 Ustanovení bodu 6.7 ČÚS č. 013 – *Dlouhodobý nehmotný a hmotný majetek*.

29 Ustanovení § 39 vyhlášky č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví.

30 Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

31 Ustanovení § 8 odst. 2, 3 a 4 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

III. Shrnutí

Kontrola NKÚ prověřila u MPO plnění povinností vyplývajících ze zákona č. 77/1997 Sb. ve vztahu k PKÚ. U Palivového kombinátu Ústí, státní podnik, prověřila hospodaření s majetkem státu a bylo např. zjištěno, že PKÚ:

- neohlásil změnu údajů v katastru nemovitostí týkajících se majetku státu, s nímž má PKÚ právo hospodařit;
- neúčtoval o některých přírůstcích a úbytcích majetku do období, s nímž časově a věcně souvisely, a neúčtoval ani na správné účty;
- inventarizací v letech 2010 a 2011 nezjistil skutečný stav veškerého majetku a nezaúčtoval inventarizační rozdíly za rok 2011 do příslušného účetního období;
- v přílohách k účetním závěrkám za roky 2010 až 2012 neuvedl veškeré povinné informace.

13/06

Peněžní prostředky určené na investice v působnosti Akademie věd České republiky a veřejných výzkumných institucí, u nichž je Akademie věd zřizovatelem

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/06. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Antonín Macháček.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků státu určených na investice v působnosti Akademie věd České republiky a veřejných výzkumných institucí, u nichž je Akademie věd zřizovatelem.

Kontrola byla prováděna v době od února do srpna 2013. Kontrolovány byly roky 2008 až 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Akademie věd České republiky, Praha (dále také „AV ČR“), Fyzikální ústav AV ČR, v. v. i., Praha (dále jen „FZÚ“), Fyziologický ústav AV ČR, v. v. i., Praha (dále jen „FGÚ“), Mikrobiologický ústav AV ČR, v. v. i., Praha (dále jen „MBÚ“) a Středisko společných činností AV ČR, v. v. i., Praha (dále jen „SSČ“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu nebyly podány.

Kolegium NKÚ na svém XIX. zasedání, konaném dne 18. listopadu 2013,

schválilo usnesením č. 5/XIX/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Akademie věd České republiky byla zřízena zákonem č. 283/1992 Sb.¹ jako český nástupce dřívější Československé akademie věd. Jejím hlavním posláním je provádět základní výzkum v širokém spektru přírodních, technických, humanitních a sociálních věd, a to prostřednictvím soustavy 54 pracovišť AV ČR. Nejvyšším samosprávným orgánem AV ČR je Akademický sněm, výkonným orgánem je Akademická rada (dále jen „Rada“), resp. její předsednictvo v čele s předsedou AV ČR.

AV ČR je organizační složkou státu a účetní jednotkou. Pro rozpočtové účely má postavení ústředního orgánu České republiky (dále jen „ČR“) a je správcem rozpočtové kapitoly 361 – *Akademie věd České republiky* (dále jen „kapitola 361 – AV ČR“). Její činnost je financována především ze státního rozpočtu (dále také „SR“), přičemž způsob financování se řídí zejména zákonem č. 218/2000 Sb.² a zákonem č. 130/2002 Sb.³, ve kterém je mimo jiné upraveno poskytování podpory výzkumu z veřejných prostředků.

Pracoviště AV ČR (dále jen „pracoviště“), původně státní příspěvkové organizace, mají od 1. ledna 2007 dle zákona č. 341/2005 Sb.⁴ právní formu veřejných výzkumných institucí. Jsou právními osobami, jejichž hlavním předmětem činnosti je výzkum vymezený zákonem č. 130/2002 Sb. Majetek ČR, ke kterému měla ke konci roku 2006 příslušnost hospodaření dřívější státní příspěvková organizace, přešel k 1. lednu 2007 na základě zřizovací listiny do vlastnictví veřejné výzkumné instituce. Pracoviště sestávají

1 Zákon č. 283/1992 Sb., o Akademii věd České republiky.

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

3 Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací).

4 Zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích.

vyrovnaný rozpočet na kalendářní rok a zahrnují do něj náklady a výnosy související s hlavní, další a jinou činností. Jejich orgány jsou ředitel, rada instituce a dozorčí rada.

Kontrola se zaměřila na přípravu, realizaci a financování stavebních akcí, nákladných akcí oprav a údržby (dále také „stavební akce“) a na pořizování nákladné přístrojové techniky⁵ v těch případech, kdy byly výdaje realizovány pracovišti a financovány z institucionálních prostředků AV ČR.

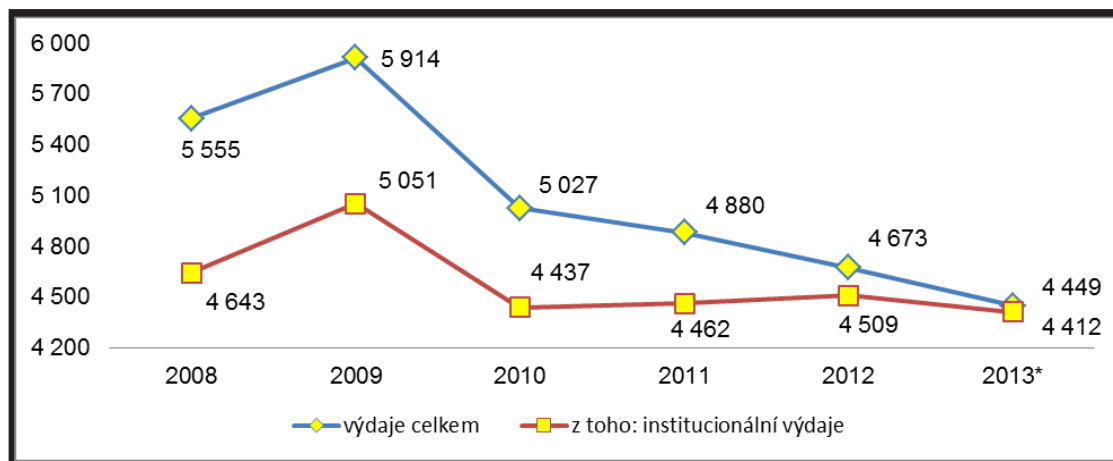
Pozn.: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné u AV ČR

1. Rozpočet AV ČR

Výši výdajů jednotlivých rozpočtových kapitol na výzkum, vývoj a inovace stanoví vláda na návrh Rady pro výzkum, vývoj a inovace (dále jen „RVVI“⁶); výdaje kapitoly 361 – AV ČR v období let 2008 až 2013 jsou uvedeny v grafu č. 1.

Graf č. 1 – Výdaje kapitoly 361 – AV ČR v období let 2008 až 2013 (v mil. Kč)



Zdroj: závěrečné účty kapitoly 361 – AV ČR za roky 2008 až 2012, příloha č. 3 k zákonu č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013.

* Rozpočet výdajů.

AV ČR výši přidělené institucionální podpory od RVVI dále přerozděluje na pracoviště podle podrobnějšího hodnocení – pravidel (metodiky) schválených Akademickým sněmem. Podle těchto pravidel může být částka podpory pro jednotlivá pracoviště zvýšena o podporu na neopakované specifické výdaje – stavební akce a pořízení nákladné přístrojové techniky. Podporu poskytuje AV ČR pracovištím formou dotace na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace na zajištění činnosti Akademie věd ČR formou dotace z výdajů státního rozpočtu na výzkum a vývoj (dále jen „Rozhodnutí“) vydaného podle § 3 zákona č. 130/2002 Sb. a § 14 zákona č. 218/2000 Sb.; nejedná se však o účast státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

2. Rozpočet stavebních akcí a pořízení nákladné přístrojové techniky

Celkový objem institucionálních prostředků AV ČR schválených na podporu neopakovaných specifických výdajů v letech 2008 až 2013 činil 3 042 004 tis. Kč. Na stavební investice byla určena částka 2 036 467 tis. Kč, na nákladnou údržbu a opravy částka 607 022 tis. Kč a na pořízení nákladné přístrojové techniky částka 398 515 tis. Kč (blíže tabulka č. 1).

⁵ Jednalo se o nákup přístrojů, jejichž pořizovací cena přesáhla 5 mil. Kč bez DPH (v roce 2008 platil limit pořizovací ceny 5 mil. Kč včetně DPH).

⁶ RVVI je odborným a poradním orgánem vlády pro oblast výzkumu, vývoje a inovací.

Tabulka č. 1 – Schválené institucionální prostředky AV ČR na realizaci stavebních akcí a pořízení nákladné přístrojové techniky v letech 2008 až 2013 (v tis. Kč)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem
Stavební investice	470 357	377 966	299 144	236 000	340 000	313 000	2 036 467
Nákladná údržba a opravy	87 109	141 818	124 211	102 038	72 100	79 746	607 022
Nákladná přístrojová technika	91 786	136 150	0	57 150	60 920	52 509	398 515
Celkem	649 252	655 934	423 355	395 188	473 020	445 255	3 042 004

Zdroj: informace Ekonomické rady AV ČR.

Z tabulky č. 1 vyplývá, že objem schválených institucionálních prostředků vykazoval v kontrolovaném období klesající trend, pokles souvisel se snižováním celkového rozpočtu AV ČR. Rozpočet na rok 2013 tvořil přibližně 69 % objemu prostředků roku 2008. Současně byla příprava rozpočtu stavebních akcí a pořízení nákladné přístrojové techniky v letech 2010 až 2012 ovlivňována častými změnami návrhů celkového rozpočtu AV ČR na následující rok prováděnými ze strany RVVI. To ovlivňovalo jak dlouhodobé plánování investičních akcí, tak proces schvalování institucionálních prostředků.

2.1 Poskytování dotací na stavební akce

Přípravu, realizaci a financování stavebních akcí v kontrolovaném období upravila AV ČR vnitřním předpisem *Příprava a financování stavebních akcí na pracovištích AV ČR* (dále jen „Pravidla“). Tento dokument byl určen ředitelům pracovišť a obsahoval kromě vymezení používané terminologie zejména požadavky na obsahovou náplň investičních záměrů, žádostí o dotaci na akce velkého rozsahu (od 6 mil. Kč bez DPH), žádostí o dotaci na akce malého rozsahu a popis průběhu procesu jejich schvalování.

2.1.1 Koncepční dokumenty AV ČR v oblasti reprodukce majetku

AV ČR nevypracovala v kontrolovaném období dokument, kterým by poskytování institucionální podpory na stavební akce a na pořízení nákladné přístrojové techniky koncepčně upravila. Majetek, mimo majetku pracovišť, k němuž měla AV ČR příslušnost hospodaření, byl spravován prostřednictvím SSČ, které zajišťovalo infrastrukturu výzkumu a poskytovalo podpůrné činnosti AV ČR a jejím pracovištím. Pracoviště měla dle Pravidel vypracovat celkovou koncepci svého stavebního rozvoje a na tuto koncepci pak měl být kladen důraz při posuzování žádostí o dotace (dále také „žádost“). Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že tuto koncepci ani jedno z pracovišť vybraných ke kontrole NKÚ nevypracovalo. Dotace na stavební akce získalo v kontrolovaném období celkem 49 pracovišť, nejvíce prostředků bylo schváleno pro SSČ, a to celkem 329 060 tis. Kč, což odpovídá podílu 12 % celkově schválených prostředků.

2.1.2 Dodržování Pravidel

Dle Pravidel měl být důležitým podkladem pro posuzování žádostí a pro přípravu rozpočtu AV ČR rámcový výhled obsahující seznam všech akcí pracoviště s cenou přesahující 2 mil. Kč včetně DPH předpokládaných pro období tří let následujících po roce předložení výhledu. Žádosti, které nebyly ve výhledu uvedeny, měly mít navíc při posuzování požadavků nízkou prioritu. SSČ však rámcové výhledy nepředkládalo, FGÚ je předkládalo nepravdělně a výhledy zpracované MBÚ neobsahovaly předepsané náležitosti. Priority jednotlivých akcí v příslušném roce stanovil v rámcových výhledech pouze FZÚ.

Příprava akcí velkého rozsahu měla probíhat ve dvou krocích: 1) schválení záměru v jednom roce, 2) souhlas s přidělením dotace v dalším roce. Zahájení realizace akce pak mělo proběhnout v následujícím roce, tj. po roce, ve kterém byl vydán souhlas s přidělením dotace. Schválení záměru mělo být dle Pravidel nezbytnou podmínkou pro zahájení přípravy realizace akce a podání žádosti s podrobnými podklady. MBÚ však záměry nepředkládalo vůbec a SSČ je předkládalo pouze u některých akcí; záměry SSČ a FGÚ neobsahovaly všechny stanovené náležitosti.

Žádost měla obsahovat základní požadavky na akci, zdůvodnění akce, nároky na její realizaci a zároveň sloužit jako podklad pro hodnocení hospodárnosti. Pracoviště (SSČ, FGÚ) však u některých akcí kompletní žádosti nedoložila. Na skutečnost, že je předkládáno mnoho žádostí, které nejsou dobře připraveny a zdůvodněny, a že pracoviště často nesplnila základní požadavky dané Pravidly, upozorňovala od

roku 2007 opakovaně Ekonomická rada AV ČR, která se na hodnocení předložených žádostí podílela (viz kapitola 2.1.3). Mezi obligatorní náležitosti žádostí navíc nepatřily parametry akce, a to i přes tu skutečnost, že AV ČR již v roce 2007 z důvodu zvýšení efektivity poskytovaných prostředků o zavedení povinnosti uvádět v žádostech tyto údaje uvažovala. AV ČR dále nestanovila sankce za nedodržení údajů uvedených v žádostech.

2.1.3 Schvalovací proces u žádostí o dotace na stavební akce

V první fázi měly být dle Pravidel žádosti kontrolovány SSČ z hlediska úplnosti dokladů a připravenosti akcí. AV ČR však schválila v kontrolovaném období rovněž akce, u kterých nebyl dle vyjádření SSČ doložen záměr, kompletní žádost, dokumentace stavební připravenosti akce či chybělo požadované stanovisko SSČ.

Dalším krokem bylo posouzení žádostí pracovními skupinami složenými z členů Ekonomické rady AV ČR (dále také „ER“) a následně přímo ER jako poradním orgánem Rady. AV ČR nevydala pro posuzování žádostí jednotná závazná pravidla. Způsob posuzování žádostí byl nejednotný a nebyl dostatečně transparentní. Zápisy z jednání pracovních skupin nebyly pořizovány. Ze zápisů ze zasedání ER a z tabulek hodnocení nebyl zřejmý způsob posuzování žádostí, v některých letech nebyla AV ČR schopna použít způsob hodnocení vysvětlit.

Návrh žádostí doporučených Ekonomickou radou AV ČR ke schválení (dále jen „návrh ER“) byl následně podkladem k jednání místopředsedů AV ČR s předsedou ER. Na těchto jednáních docházelo mj. k zařazování nových akcí či k úpravám částek přidělených prostředků. Zápisy z těchto jednání AV ČR rovněž nepořizovala. Poté upravený návrh ER projednala Rada a definitivní rozpis dotací schválil Akademický sněm. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že v letech 2010 až 2012 docházelo na jednáních s místopředsedy AV ČR a na jednáních Rady k podstatným změnám návrhu ER, např. v návrhu ER na rok 2011 (90 akcí) došlo k vyjmutí 36 akcí a doplnění 21 akcí, u dalších čtyř akcí byla snížena výše dotace. Oproti akcím doporučeným Ekonomickou radou AV ČR byly do návrhu doplňovány také akce s nižším hodnocením od ER nebo akce, u nichž nebyla předložena kompletní žádost či dokumentace stavební připravenosti.

AV ČR schválila v kontrolovaném období některé akce a poskytla na jejich realizaci prostředky, aniž pracoviště u těchto akcí doložila stavební připravenost, předložila rámcový výhled, záměr či kompletní žádost. V řadě případů přitom z důvodu stavební nepřipravenosti nebo koncepčních změn, prováděných některými pracovišti, nebyly schválené akce realizovány nebo docházelo k úpravám výše poskytnutých prostředků. V období let 2008 až 2012 byla na stavební akce čerpána částka v celkové výši 1 856 735 tis. Kč; porovnání finančního objemu schválených a skutečně realizovaných akcí je uvedeno v tabulce č. 2. Součet poskytnutých nespotebovaných prostředků stavebních akcí za období let 2008 až 2012 činí celkem 394 008 tis. Kč, přičemž v letech 2010 až 2012 přesahoval jejich podíl každoročně jednu pětinu schváleného objemu.

Tabulka č. 2 – Porovnání finančního objemu schválených a skutečně realizovaných stavebních akcí v letech 2008 až 2012 (v tis. Kč)

		2008	2009	2010	2011	2012	Celkem
Stavební investice	schválené	470 357	377 966	299 144	236 000	340 000	1 723 467
	realizované	429 955	317 230	239 559	166 721	251 998	1 405 463
	nerealizované	40 402	60 736	59 585	69 279	88 002	318 004
Nákladná údržba a opravy	schváleno	87 109	141 818	124 211	102 038	72 100	527 276
	realizováno	72 292	123 777	97 853	88 956	68 394	451 272
	nerealizováno	14 817	18 041	26 358	13 082	3 706	76 004
Podíl nerealizovaných stavebních akcí celkem		9,9 %	15,2 %	20,3 %	24,4 %	22,3 %	–

Zdroj: informace Ekonomické rady AV ČR.

2.1.4 Rozhodnutí o poskytnutí dotace a ukončení realizace stavebních akcí

AV ČR poskytovala institucionální prostředky formou Rozhodnutí, v němž vymezila předmět a dobu poskytnutí dotace, možnost úpravy její výše a práva a povinnosti poskytovatele a příjemce dotace. Podle těchto rozhodnutí byla AV ČR oprávněna pouze kontrolovat způsob a oprávněnost použití dotace, povinností příjemce bylo poskytnout k tomu potřebné doklady a dále vypořádat dotaci v rámci finančního vypořádání vztahů se SR. Případné další podmínky, které by měl příjemce v souvislosti s použitím dotace splnit (např. realizovat akci v souladu se žádostí, dodržet stanovené parametry, vést oddělenou účetní evidenci, archivovat veškerou dokumentaci akce po stanovenou dobu, užít dotaci hospodárně, účelně a efektivně), stejně tak jako sankce za porušení definovaných povinností nebyly ze strany AV ČR v Rozhodnutích stanoveny. V případě změn v realizaci akcí schvaloval předložené požadavky pracovišť pouze předseda ER. AV ČR nevydávala změny Rozhodnutí v průběhu roku, ale upravovala příslušná Rozhodnutí až na konci roku, tj. následně, podle skutečného stavu čerpání dotace.

Po ukončení akce velkého rozsahu nebo její schválené etapy v daném roce měl dle Pravidel ředitel pracoviště neprodleně předložit AV ČR stručnou zprávu o realizaci akce (etapy) spolu s kopií kolaudačního rozhodnutí, přehledem skutečně vynaložených nákladů a přehledem jejich pokrytí. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že ani jedno z kontrolovaných pracovišť zprávy o realizaci akcí v kontrolovaném období nepředkládalo. AV ČR tak neměla k dispozici písemné údaje o splnění podmínek stanovených v Rozhodnutích ani další doklady prokazující hospodárnost a efektivnost skutečně vynaložených prostředků.

2.2 Poskytování dotací na přístrojové vybavení a nákladnou přístrojovou techniku

Poskytování dotací na přístrojové vybavení v kontrolovaném období upravila AV ČR vnitřním předpisem: *Pravidla pro přidělování investičních prostředků na přístrojové vybavení* (dále jen „Pravidla pro přístrojové vybavení“). Tato pravidla byla určena ředitelům pracovišť a obsahovala především požadavky na obsahovou náplň žádostí a průběh jejich schvalování. Dotace na přístrojové vybavení měly dvojí formu, poskytovaly se jako součást dotace na reprodukci majetku i jako jmenovité dotace na přístroje, přičemž rozpis obou typů dotací byl stanoven v rámci schvalování rozpočtu AV ČR na příslušný rok. Dotace na pořízení nákladné přístrojové techniky byly součástí jmenovitých dotací na přístroje.

2.2.1 Koncepční dokumenty AV ČR v oblasti přístrojového vybavení

Nutnost obnovy a průběžného pořizování přístrojového vybavení byla v kontrolovaném období zmíněna ve všech koncepčních dokumentech AV ČR. Na nákup tohoto vybavení schválila AV ČR jmenovité dotace na přístroje ve výši 1 023 676 tis. Kč, z toho na pořízení nákladné přístrojové techniky celkem 398 515 tis. Kč. V roce 2010 nebyly v rozpočtu AV ČR vyčleněny prostředky na pořízení nákladné přístrojové techniky, v roce 2013 nebyly vyčleněny naopak prostředky na přístroje v pořizovací ceně do 5 mil. Kč bez DPH (blíže tabulka č. 3). Dotaci na pořízení nákladné přístrojové techniky získalo 22 pracovišť, nejvíce prostředků bylo schváleno pro FZÚ, a to celkem 96 292 tis. Kč, což odpovídá podílu 24 % celkově schválených prostředků.

Tabulka č. 3 – Institucionální prostředky AV ČR na přístrojové vybavení v letech 2008 až 2013

(v tis. Kč)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Celkem
Celková cena veškerého schváleného přístrojového vybavení	209 514	263 486	149 846	186 942	161 379	52 509	1 023 676
Celková cena veškerého nakoupeného přístrojového vybavení	211 014	255 525	149 846	172 472	158 736	–	947 593
z toho: – nákladná přístrojová technika schválená	91 786	136 150	0	57 150	60 920	52 509	398 515
– nákladná přístrojová technika nakoupená	93 286	131 289	0	45 170	60 920	–	330 665

Zdroj: informace Ekonomické rady AV ČR.



2.2.2 Dodržování Pravidel pro přístrojové vybavení

Dle Pravidel pro přístrojové vybavení měli ředitelé pracovišť podávat žádosti o dotace ve stanoveném rozsahu a termínech. Neúplné žádosti zjistil NKÚ u pěti ze 42 akcí (12 %), na které byla v kontrolovaném období poskytnuta a čerpána dotace.

2.2.3 Schvalovací proces u žádostí o dotace na pořízení nákladné přístrojové techniky

Předložené žádosti posuzovala prostřednictvím oponentních posudků Rada pro nákladné přístroje (dále jen „RpNP“), která je poradním orgánem Rady a žádosti buď doporučuje, nebo je označuje za vhodné, nebo je nedoporučí k přijetí. U doporučených žádostí a od roku 2013 také u žádostí označených jako vhodné k přijetí⁷ navrhuje i výši dotace. Dokumentace výběru akcí však nebyla vyhotovena dostatečně podrobně, aby bylo možné spolehlivě ověřit transparentnost procesu výběru doporučených žádostí. Uvolnění schválených jmenovitých dotací zajišťoval po předložení účetních dokladů ze strany pracoviště předseda RpNP.

3. Kontrolní činnost AV ČR

AV ČR měla jako poskytovatel dotací vytvořit systém veřejnosprávních kontrol a provádět je na pracovištích. Cílem těchto kontrol mělo být zejména zajištění ochrany institucionálních prostředků proti rizikům a jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů nebo přijatých interních předpisů a zajištění ochrany před nehospodárným a neúčelným užitím těchto prostředků. V období let 2008 až 2012 vykonala AV ČR celkem 45 veřejnosprávních kontrol, avšak žádná nebyla zaměřena na stavební akce či pořízení nákladné přístrojové techniky. AV ČR tak nevyužila plně možností daných ustanoveními § 13 a § 34 zákona č. 130/2002 Sb., které kontrolu čerpání a využívání institucionální podpory Akademii věd ČR ukládají.

III. Skutečnosti zjištěné u příjemců podpory

Kontrole NKÚ bylo podrobena 108 stavebních akcí a sedm akcí pořízení nákladné přístrojové techniky, na které byly celkově schváleny institucionální prostředky AV ČR ve výši 578 029 tis. Kč, z toho 17 akcí realizoval FGÚ, 30 akcí FZÚ, 21 akcí MBÚ a 47 akcí realizovalo SSČ.

Nedostatky byly zjištěny zejména u stavebních akcí, a to v oblasti jejich přípravy, zadávání veřejných zakázek, realizace a plnění podmínek poskytnutí dotace a v oblasti účetnictví. U akcí pořízení nákladné přístrojové techniky nebyly kontrolou NKÚ zjištěny významnější nedostatky. NKÚ zároveň fyzickou kontrolou ověřil, že pořízené přístroje slouží účelu, na který byla dotace poskytnuta.

1. Příprava akcí

U stavebních akcí docházelo v některých případech ke změnám staveb, které byly způsobeny zejména nedostatky v projektové nebo zadávací dokumentaci, popř. dodatečnými požadavky pracovišť. To mělo za následek zvyšování nákladů i prodlužování termínů dokončení. MBÚ musel např. u akce s názvem *Oprava topení v objektech A-E a G-Gs* uzavřít z důvodu nedostatečné přípravy akce celkem dvanáct dodatků ke smlouvě o dílo, jimiž byla celková cena díla ve výši 25 584 tis. Kč navýšena o 5 895 tis. Kč.

7

Žádosti, které RpNP označila jako „vhodné k přijetí“, ale Rada u nich nerozhodla o přidělení dotace, projednávaly v letech 2008 až 2012 ad hoc sestavené komise z jednotlivých vědních oblastí; v těchto komisích zasedali ředitelé pracovišť nebo jimi určené zástupci.

2. Zadávání veřejných zakázek

Většina stavebních akcí byla s ohledem na svou předpokládanou hodnotu realizována formou veřejných zakázek malého rozsahu. Nedostatky týkající se zadávání veřejných zakázek byly zjištěny u všech pracovišť vybraných ke kontrole NKÚ. Pracoviště nepostupovala u některých akcí v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.⁸ zejména tím, že:

- zahájila stavební práce ještě před zahájením (FGÚ – 2 akce) nebo již před ukončením zadávacího řízení (SSČ – 1 akce);
- zpracovala nesprávné, neúplné či nejednoznačné dokumentace zadávacího řízení (SSČ – 2 akce, FZÚ – 1 akce a FGÚ – 1 akce);
- nevyloučila nabídky uchazečů při nedodržení požadované kvalifikace či zadávacích podmínek (SSČ – 3 akce, FZÚ – 1 akce, MBÚ – 2 akce a FGÚ – 1 akce);
- nezahladila (případně neprokázala, že zahladila) veřejné zakázky na dodatečné stavební práce v souladu s postupy dle zákona o veřejných zakázkách (SSČ – 3 akce, FZÚ – 1 akce a MBÚ – 1 akce);
- neuchovala dokumentace k veřejným zakázkám (SSČ – 1 akce, MBÚ – 8 akcí a FGÚ – 6 akcí).

Z důvodu neuchování úplné dokumentace u patnácti stavebních akcí nebylo možné posoudit, zda pracoviště při výběru dodavatelů dodržela zásady transparentnosti, rovného zacházení a nediskriminace dle zákona č. 137/2006 Sb., a nelze vyhodnotit ani hospodárnost a efektivnost užití poskytnutých institucionálních prostředků. Jednalo se o osm akcí MBÚ v celkové výši 45 430 tis. Kč, šest akcí FGÚ v celkové výši 35 249 tis. Kč a jednu akci SSČ (oprava rodinného domu o jedné bytové jednotce) ve výši 9 487 tis. Kč.

3. Realizace akcí

V souladu s ustanoveními zákona č. 183/2006 Sb.⁹ nepostupovaly FGÚ, MBÚ a SSČ každý vždy u jedné stavební akce, neboť zahájily realizaci stavební akce bez platného stavebního povolení. U další stavební akce nesplnil MBÚ ohlašovací povinnost. Vedení stavebního deníku s náležitostmi dle vyhlášky č. 499/2006 Sb.¹⁰ nezajistil FZÚ u dvou a FGÚ u jedné stavební akce. Nedodržování smluv uzavřených se zhotoviteli zjistil NKÚ u všech kontrolovaných pracovišť, ta konkrétně u některých akcí:

- neuplatnila sankce či pokuty za prodlení s dokončením, předáním či odstraněním vad a nedodělků díla zhotovitelem (SSČ – 2 akce, FZÚ – 1 akce a FGÚ – 1 akce);
- uhradila faktury, které neobsahovaly všechny povinné přílohy (FZÚ – 1 akce, FGÚ – 1 akce a SSČ – 2 akce);
- nedoložila vypracování dokladů dokumentujících průběh stavebních akcí (FGÚ – 6 akcí, MBÚ – 1 akce a SSČ – 1 akce);

dále FGÚ v rozporu se smluvními ujednáními řešil rozšíření jedné stavební akce vystavením objednávky, nikoliv uzavřením dodatku ke smlouvě, a FZÚ poskytl u dvou stavebních akcí zálohy, a to rovněž v rozporu se smluvními ujednáními.

4. Plnění podmínek poskytnutí dotace a vedení účetnictví

Rozpočtovou kázeň ve smyslu ustanovení zákona č. 218/2000 Sb. porušilo SSČ u jedné stavební akce tím, že uhradilo celkovou částku 6 270 tis. Kč za faktury, které zahrnovaly i práce neprovedené v daném roce.

Nedostatky při účtování o dotaci a majetku zjistil NKÚ u tří pracovišť (MBÚ, FGÚ a SSČ). FZÚ nepostupoval v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb.¹¹ tím, že u tří akcí neúčtoval náklady do období, s nímž tyto náklady časově a věcně souvisely.

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

⁹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

¹⁰ Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

¹¹ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.



Nespotřebované prostředky používala pracoviště se souhlasem AV ČR (FGÚ, SSČ), ale i bez jejího písemného souhlasu (FZÚ, SSČ) především k úhradě nákladů jiných v té době realizovaných stavebních akcí. SSČ tyto prostředky použilo se souhlasem AV ČR např. i k úhradě provozní ztráty či na nákup budov a pozemků.

IV. Shrnutí a vyhodnocení

AV ČR ani její pracoviště nevypracovaly koncepční dokumenty k reprodukci majetku, jež by dle analýzy potřeb stanovily priority akcí a byly předpokladem pro hospodárné a efektivní užití institucionálních prostředků.

Pravidla AV ČR pro výběr a realizaci stavebních akcí a akcí pořízení nákladné přístrojové techniky, jež mají být financovány (akce) z institucionálních prostředků, nebyla ze strany AV ČR a jejích pracovišť dodržována, zároveň byla v některých oblastech i nedostačující. Chyběla zejména povinnost uvést závazné parametry akce v žádosti o dotaci. V Rozhodnutích nebyly dostatečně stanoveny další podmínky, které by měl příjemce v souvislosti s použitím dotace splnit, např. realizovat akci v souladu se žádostí, dodržet stanovené parametry, vést oddělenou účetní evidenci, archivovat veškerou dokumentaci akce po stanovenou dobu či použít dotaci hospodárně, účelně a efektivně.

V případech změn v realizaci akcí nevydávala AV ČR změny Rozhodnutí, nýbrž upravovala tato Rozhodnutí podle skutečnosti až na konci roku. Kromě toho schvalovala použití nespoteřbovaných prostředků i na jiné v té době realizované stavební akce. Postup výběru akcí k podpoře nebyl dostatečně transparentní.

U všech kontrolovaných výzkumných pracovišť (FZÚ, FGÚ, MBÚ a SSČ) byly zjištěny nedostatky v přípravě akcí, v oblasti zadávání veřejných zakázek, realizaci akcí, plnění podmínek poskytnutí dotace a v účetnictví.

Zjištěné skutečnosti ukazují, že se Akademii věd ČR nepodařilo v rámci systému poskytování institucionálních prostředků na stavební akce a na pořízení nákladné přístrojové techniky vytvořit dostatečné mechanismy pro zabezpečení hospodárného a efektivního užití těchto prostředků.

13/08

Peněžní prostředky určené na účelovou podporu zemědělského výzkumu, vývoje a inovací prostřednictvím rozpočtové kapitoly *Ministerstvo zemědělství*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/08. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků určených na účelovou podporu zemědělského výzkumu, vývoje a inovací a systém hodnocení přínosů z poskytnutých podpor.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2010 až 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna v době od února 2013 do srpna 2013.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství; Česká zemědělská univerzita v Praze; GaREP, spol. s r.o., Brno; VÝZKUMNÝ A ŠLECHTITELSKÝ ÚSTAV OVOCNÁŘSKÝ HOLOVOUSY s.r.o., okres Jičín; Výzkumný ústav bramborářský Havlíčkův Brod, s.r.o., Havlíčkův Brod; Zemědělský výzkum, spol. s r.o., Troubsko; Biologické centrum AV ČR, v. v. i., České Budějovice; Výzkumný ústav potravinářský Praha, v. v. i., Praha; Výzkumný ústav rostlinné výroby, v. v. i., Praha; Výzkumný ústav veterinárního lékařství, v. v. i., Brno; Výzkumný ústav živočišné výroby, v. v. i., Praha; Veterinární a farmaceutická univerzita Brno; Vysoké učení technické v Brně; Ústav zemědělské ekonomiky a informací, Praha.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podalo Ministerstvo zemědělství a společnost GaREP, spol. s r.o., byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Kolegium NKÚ na svém XVIII. zasedání, konaném dne 4. listopadu 2013,

schválilo usnesením č. 8/XVIII/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“) odpovídá mj. za výzkum, experimentální vývoj a inovace (dále také „VaVal“) ve smyslu § 2 zákona č. 130/2002 Sb.¹, v tomto případě se jedná o zemědělský, především aplikovaný výzkum. Navrhuje a zajišťuje realizaci koncepcí výzkumu v agrárním sektoru a je poskytovatelem dotací na podporu řešení projektů.

Prostředky na účelový aplikovaný výzkum jsou závazným ukazatelem kapitoly státního rozpočtu 329 – *Ministerstvo zemědělství*, a to v rámci výdajů na VaVal. Podpora byla kontrolovaným příjemcům poskytována formou dotace právníkům osobám a v případě příspěvkové organizace jako účelový příspěvek. Projekty jsou financovány z prostředků státního rozpočtu, u většiny z nich je stanovena spoluúčast příjemce na uznaných nákladech, která se pohybuje v rozmezí 0,2–10,0 %. Podpora je určena na programové projekty ve výzkumných programech schválených vládou ČR a přiznána je na základě návrhu MZe a kladného vyjádření Rady pro výzkum, vývoj a inovace ustavené podle § 35 zákona č. 130/2002 Sb. (dále také „Rada pro výzkum“).

¹ Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací).

Součástí MZe je **Národní agentura pro zemědělský výzkum** (dále také „Agentura“), která zpracovává materiály pro schválení a notifikaci výzkumných programů. Přípravuje a zajišťuje veřejné soutěže v oblasti VaVal společně s odbornými poradními orgány. Ve spolupráci s útvarem interního auditu MZe provádí finanční kontroly vybraných projektů podle zákona č. 320/2001 Sb.² Organizačně zajišťuje průběžné i závěrečné hodnocení řešení projektů. Zabezpečuje dokumentaci programových projektů financovaných z prostředků MZe.

Příjemci podpory jsou subjekty, které se ucházely o podporu v rámci veřejné soutěže v oblasti VaVal, v jejichž prospěch MZe rozhodlo o poskytnutí podpory a které schválené projekty realizují nebo již vlastní realizaci ukončily. V případě více příjemců účastnících se jediného projektu je jeden z nich hlavní, tzv. koordinátor. Příjemci podpory jsou povinni dodržovat podmínky smlouvy o poskytnutí dotace na podporu řešení projektu (dále také „smlouva o podpoře“).

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Koncepce zemědělského výzkumu, výzkumné programy a jejich cíle

Vláda ČR usnesením ze dne 26. ledna 2009 č. 113 schválila *Koncepci zemědělského aplikovaného výzkumu a vývoje do roku 2015* (dále též „Koncepce“). Koncepce vychází z *Reformy systému výzkumu, vývoje a inovací v ČR*, schválené usnesením vlády ČR ze dne 26. března 2008 č. 287, a je v souladu s dalšími rámcovými dokumenty schválenými vládou ČR.

Účelovou podporu na VaVal poskytovalo MZe v letech 2010–2012 prostřednictvím těchto programů:

- *Program výzkumu v agrárním sektoru 2007–2012*, kód QH,
- *Výzkum v agrárním komplexu (VAK)*, kód QI (určen pro období 2009–2014),
- *Komplexní udržitelné systémy v zemědělství 2012–2018 (KUS)*, kód QJ.

Tabulka č. 1 – Počet projektů a účelová podpora

Program	2010		2011		2012		Účelová podpora v kontrolovaném období (v tis. Kč)
	Počet	Podpora (v tis. Kč)	Počet	Podpora (v tis. Kč)	Počet	Podpora (v tis. Kč)	
QH	201	317 026	190	258 903	68	93 391	669 320
QI	55	100 059	79	141 270	79	156 918	398 247
QJ	0	0	0	0	64	148 900	148 900
Celkem	256	417 085	269	400 173	211	399 209	1 216 467

Zdroj: informační systém VaVal ke dni 22. 7. 2013.

Systémovým nedostatkem zjištěným u MZe je obecná formulace některých cílů, výsledků a přínosů výzkumných programů využívaných v letech 2010–2012, což vede k problémům při hodnocení dosažených výsledků a při jejich využití v praxi.

V programech využívaných v kontrolovaném období byly zjištěny obecně formulované a velmi podobné cíle, např.: „*optimalizovat hospodaření s vodou se zřetelem na udržení funkcí krajiny*“ a zároveň „*zdokonalit systémy hospodaření s vodou v krajině*“. Rovněž některé očekávané přínosy jsou uvedeny v obecné rovině, např. „*zlepšení zdravotního stavu zemědělských plodin, hospodářských zvířat nebo lesů*“. Takové přínosy jsou obtížně ověřitelné a použitelné k hodnocení efektivnosti programu.

2. Vybrané veřejné soutěže

MZe každým rokem organizovalo jednu veřejnou soutěž v oblasti výzkumu, vývoje a inovací. Ke kontrole byla vybrána veřejná soutěž programu QI s počátkem řešení projektů v roce 2011. MZe ji vyhlásilo v roce

² Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

2010 v souladu s podmínkami § 17 odst. 2 zákona č. 130/2002 Sb. Nedostatky zjištěné u vybrané soutěže byly namátkově ověřeny na soutěžích, které ministerstvo organizovalo v letech 2011 a 2012.

MZe v kontrolovaném období nestanovilo závazně pravidla pro provedení veřejné soutěže a neurčilo ani strukturu odborných poradních orgánů MZe. Poradní orgány ani jejich předsedové nebyli řádně ustaveni, nebyla vyjasněna jejich odpovědnost ani omezení. MZe neprokázalo doručení soutěžních návrhů v určeném čase na určené místo. Návrhy projektů hodnotily odborné poradní orgány nad rámec kritérií, se kterými byli uchazeči seznámeni. V procesu výběru projektů k financování z prostředků státního rozpočtu docházelo k častým změnám v pořadí i po bodovém hodnocení. Změny byly zdůvodněny předem neuvedenými účelově zvolenými důvody. MZe nepostupovalo při veřejných soutěžích v období 2010–2012 transparentně.

Dále MZe nezajistilo vyloučení zainteresovaných odborníků z hodnocení projektů, a nepostupovalo tak v souladu s § 21 odst. 4 zákona č. 130/2002 Sb. v návaznosti na odst. 1 větu třetí: „*Členové komise nesmí být ve vztahu k předmětu veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích nebo k uchazečům podjati, zejména se nesmí podílet na zpracování projektu, nesmí mít osobní zájem na rozhodnutí o poskytnutí podpory určitému projektu a s uchazeči je nesmí spojovat osobní ani pracovní či jiný obdobný poměr.*“

Kontrolou bylo zjištěno, že členem odborného poradního orgánu byl statutární zástupce organizace, jejíž projekt byl hodnocen, a sice plným počtem bodů. Projekt byl doporučen a posléze schválen k financování. Jiný člen odborného orgánu, který je zároveň řešitelem dalšího projektu, je podepsán pod jeho hodnocením. I tento projekt byl doporučen a následně zařazen k financovaným. MZe tyto vztahy eviduje a podle jeho údajů je potenciální podjatost členů odborných poradních orgánů značná. Ze seznamu pro veřejnou soutěž na rok 2011 vyplývá, že většina členů poradního orgánu měla vztah k některým projednávaným projektům.

Podle § 21 odst. 5 zákona č. 130/2002 Sb. je poskytovatel povinen ke každému návrhu projektu zajistit nejméně dva posudky oponentů. MZe nezajistilo další odborné posudky v případech, kdy byla vyjádření dvou oponentů zásadně odlišná.

3. Smlouvy o podpoře, smlouvy o využití výsledků, informační systém VaVal MZe

Na základě veřejné soutěže jsou s vybranými uchazeči uzavírány smlouvy o podpoře. Náklady projektu jsou ve smlouvě o podpoře stanoveny jako pevné, příjemce tak není motivován k úspornému řešení projektu, tj. k dosažení stanovených cílů s nižšími náklady. Na druhé straně by neměl použít vlastní zdroje v částce vyšší než schválené, a to ani v případech, kdy by to znamenalo zkvalitnění řešení projektu. Vysvětlení MZe, které smlouvy připravuje, že provádění změn v nákladech je administrativně náročné a způsobuje komplikace při schvalování veřejné podpory ze strany EU, není možné akceptovat.

Následně podle § 11 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb. má být mezi poskytovatelem a příjemcem uzavřena smlouva o využití výsledků. Způsob využití výsledků a doba, po kterou budou výsledky využívány, se řeší v *plánu na uplatnění výsledků*, který je nedílnou součástí smlouvy o využití výsledků. Podle smlouvy o využití výsledků je příjemce povinen informovat MZe o plnění jednotlivých etap plánu na uplatnění výsledků. Sankcí za porušení závazků plynoucích ze smlouvy o využití výsledků je nepřípuštění případného dalšího návrhu příjemce do veřejné soutěže v oblasti VaVal po stanovenou dobu. Jiná sankce, například vrácení části dotace, neexistuje. Všichni kontrolovaní příjemci, kteří ukončili řešení projektu na konci roku 2012, předložili MZe návrh smlouvy o využití výsledků včetně plánu na uplatnění výsledků. Do konce července 2013 však smlouvy většinou nebyly podepsány, a to ze strany MZe.

Příčinou tohoto stavu je nefunkčnost některých částí podpory informačního systému VaVal MZe, provozované externím dodavatelem. MZe nezajistilo podporu administrace projektů VaVal jiným způsobem, aby při výpadku informačního systému mohlo uzavírat smlouvy o využití výsledků a sledovat plnění jednotlivých etap plánů na uplatnění výsledků. V době kontroly nepodávali příjemci prostředků státního rozpočtu zprávy o plnění nasmlouvaného plánu na uplatnění výsledků ani náhradním způsobem. Omezení funkčnosti trvá cca od října 2012 a týká se i dalších softwarových aplikací VaVal a také stránek Agentury.



4. Způsoby hodnocení přínosů projektů a programů

Významným problémem je nedodržování zásad pro vyhodnocování přínosů řešiteli a kontrola údajů ze strany MZe. Kontrolou byla zjištěna řada nedostatků a problematických míst, např. některé hodnoty ve výpočtu přínosů nejsou podloženy a ověřitelné, odhady reálného využití jsou nejisté a závisí na přístupu zpracovatele. V důsledku toho zatím není vykazování přínosů projektů spolehlivé a úspěšnost projektů a programů lze jen obtížně vyhodnotit.

Od projektů ukončených v roce 2010 MZe zavedlo hodnocení přínosů ukončených projektů pomocí softwarového nástroje *e-prinosy*. Následně aplikaci doplnilo *Metodikou hodnocení očekávaných přínosů projektů výzkumných programů MZe* – jedná se o pomůcku pro vyplňování elektronického formuláře. Metodické postupy však nejsou řešiteli dodržovány a MZe tuto situaci neřeší.

Převážná většina přínosů má být generována u uživatelů, ale kolik uživatelů předmětného okruhu opravdu nabízenou znalost v praxi využije, to vychází z tipů řešitelů. Odhady provedené řešiteli mají značný rozptyl, přičemž projekty s nejvyšší vykázanou úspěšností počítají s uplatněním výsledků a dosažením odpovídajících přínosů na všech plochách osetých určitou plodinou, u všech zemědělců v určitém typu oblasti, na celkové ploše specifikovaných lesů ap. Řešitelé tak vyčíslují až desetimiliardové přínosy projektů s náklady na řešení v řádu milionů korun. Jiní řešitelé své výpočty vztahují jen k modelovému území, na kterém nový poznatek ověřovali.

Zřejmý je i rozdílný přístup řešitelů k samotnému principu výpočtu. Někteří řešitelé, kteří vyvinuli zdokonalené analytické metody, stanovují jejich přínos pouze v oblasti laboratorní praxe, což dokáží poměrně přesně spočítat. Takto pojaté přínosy jsou pak samozřejmě nízké, avšak ověřitelné. Jiní řešitelé se pouštějí do odhadů, jaké může mít nová znalost, metoda, nástroj ap. díky svým vlastnostem dopady v zemědělské produkci. Některé výpočty jsou neúplné, řešitelé zdůrazňují např. vyšší tržby v důsledku zvýšení kvality a množství produkce, avšak nekonkretizují náklady potřebné k zavedení nové technologie.

5. Plnění povinností MZe při předávání údajů do informačního systému VaVal

Očekávané výsledky jsou uvedeny ve struktuře podle rejstříku informací o výsledcích (dále také „RIV“) podle zákona č. 130/2002 Sb. – metodiky, patenty, ověřené technologie, články ap. Kontrolou vybraných záznamů, které MZe jako poskytovatel předalo provozovateli informačního systému VaVal, bylo zjištěno, že v RIV jsou uvedeny některé výsledky, které souvisejí s řešením daného projektu nanejvýš jen okrajově nebo v obecné rovině.

Např. projekt zaměřený na charakteristiku biologického potenciálu produktu český kapr měl k datu 7. května 2013 deset výsledků v RIV. Jeden z nich je podle popisu tvořen pojednáním výhradně o výživě sumce velkého. Další řeší problematiku mastných kyselin v mase okouna říčního v závislosti na výživě.

Projekt zaměřený na výzkum opatření k zajištění zásobování pitnou vodou v období klimatických změn měl ke stejnému datu v RIV šest výsledků. Některé z nich se ale týkají vlivu těžby hnědého uhlí na životní prostředí. Jiný výsledek tvoří pojednání o bioplynových stanicích a jejich vlivu na životní prostředí a další má podobu analýzy vlivu větrných elektráren na životní prostředí a současně oceňuje antropogenní vlivy na životní prostředí.

MZe kontroluje výsledky, o nichž příjemci podávají informace do RIV, pouze po formální stránce, věcná kontrola není z jeho strany prováděna. Počet vykázaných záznamů v centrální databázi RIV tak převyšuje počet výsledků, které skutečně vycházejí z řešení projektů.

6. Kontrola prováděná MZe podle zákona č. 130/2002 Sb.

V § 13 odst. 3 zákona č. 130/2002 Sb. je stanoveno: „*Poskytovatel je povinen provádět finanční kontrolu u příjemců podpory podle zvláštních právních předpisů nejméně u 5 % objemu účelové a institucionální podpory poskytnuté poskytovatelem v daném kalendářním roce.*“ Zvláštním právním předpisem je zákon č. 320/2001 Sb. Ten upravuje pravidla pro veřejnosprávní kontrolu prováděnou Agenturou a útvarem interního auditu.

MZe v kontrolovaném období každoročně provedlo 12–19 veřejnosprávních kontrol u příjemců dotací. V roce 2010 zkontrolovalo dvě procenta, v roce 2011 pět procent a v roce 2012 jedno procento objemu vynaložené účelové podpory. MZe tak v roce 2010 a 2012 neplnilo ukazatel podle citovaného ustanovení, tedy prověřit finanční kontrolou 5 % objemu účelové podpory.

V § 13 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb. je stanoveno: „*Poskytovatel je povinen provádět kontrolu plnění cílů projektu, včetně kontroly čerpání a využívání podpory, účelnosti vynaložených nákladů projektu podle uzavřené smlouvy o poskytnutí podpory ...*“ Kontrolou bylo zjištěno, že tuto kontrolní činnost provádí MZe pouze formou hodnocení ročních periodických zpráv. Podle smluv o podpoře mají příjemci povinnost předkládat MZe periodickou zprávu za uplynulý rok vč. informace o vynaložených finančních prostředcích, avšak konkrétní podobu této zprávy Ministerstvo zemědělství nespécifikovalo. V praxi příjemci do periodické zprávy uvádějí náklady souhrnně podle položkového členění a dále textový komentář k některým jimi vybraným výdajům. Kontrola prováděná poskytovatelem na základě periodických zpráv má své omezení, neboť MZe nemá kompletní přehled o výdajích, ale jenom o těch, o kterých se příjemce rozhodl podat informaci.

7. Zjištění u příjemců podpory

Ke kontrole u příjemců dotací na podporu řešení projektů bylo vybráno 23 projektů třinácti příjemců. Vybrány byly projekty ukončené v kontrolovaném období, aby bylo možné vyhodnotit splnění účelu projektu, dosažení cílů a předání stanovených výsledků. Většina kontrolovaných projektů patřila do programu QH, menší část do programu QI. Kontrolovaný objem byl 98 282 tis. Kč.

V § 9 odst. 4 zákona č. 130/2002 Sb. je stanoveno: „*Smlouvu o poskytnutí podpory lze uzavřít s více příjemci současně s tím, že jejich vzájemné vztahy budou smluvně upraveny jako nedílná součást smlouvy.*“ V 11 případech z 13 kontrolovaných projektů, kterých se účastnilo více příjemců, nebyly uzavřeny písemné smlouvy mezi příjemcem-koordinátorem a dalším příjemcem nebo příjemci.

MZe nevyžaduje smluvní úpravu vzájemných vztahů, protože podle jeho mínění tuto roli plní samotná smlouva o podpoře. Závazná úprava některých věcných vztahů mezi příjemci je však nezbytná – musí např. stanovit, kdo se bude na řešení projektu podílet jakými pracemi, termíny pro předávání materiálů, úpravu kontrol ze strany příjemce-koordinátora, odpovědnost za jednotlivé výsledky, sankce za neplnění dohodnutých úkolů apod. Zjištěný stav tak neodpovídá § 9 odst. 4 zákona č. 130/2002 Sb. ani smlouvě o podpoře.

NKÚ vycházel i z hodnocení přínosů konkrétních projektů, jak je zpracovali kontrolovaní příjemci. Ve většině případů považuje NKÚ provedený výzkum za smysluplný s konkrétními přínosy.

V případě projektu typu studie s názvem *Synergie v přístupu k rozvoji venkova: návrh strukturovaného komplexu postupů, opatření a nástrojů k podpoře vyšší kvality života na venkově a podnikání v agrárním sektoru zkvalitněním činností institucí ovlivňujících tento rozvoj* NKÚ označil přínosy tohoto aplikovaného výzkumu většinou za abstraktní a teoretické. Dotace činila 4 843 tis. Kč a kontrolou NKÚ nebylo možné ověřit, zda byl splněn cíl projektu a zda jeho výsledky vedly prokazatelně ke zlepšení podmínek pro kvalitní život na venkově, k rozvinutí možností podnikání v agrárním sektoru při zlepšení dopadu hospodářských činností na krajinu, zvýšení efektivity využívání místních i vnějších zdrojů venkovského prostoru i k překonání resortních přístupů k vytváření a naplňování podmínek pro udržitelný rozvoj venkova a šetrný způsob hospodaření.

NKÚ prověřil rovněž podklady k projektům, u nichž došlo k zastavení podpory příjemcům. MZe např. zastavilo řešení projektu *Vypracování optimální metody pro stanovení pitelnosti českého piva*, kde měl jediný příjemce získat podporu 13 071 tis. Kč během pěti let. MZe nejprve odsouhlasilo financování ze státního rozpočtu, následně konstatovalo, že projekt je možné zařadit do komerčního výzkumu. Po druhém roce řešení však na základě vyhodnocení výsledků zpochybnilo perspektivu dosažení cílů. Žádný z oponentů periodických zpráv, které byly předkládány příjemcem, nevznesl námitky proti financování projektu z prostředků státního rozpočtu.



MZe uzavřelo s příjemcem *dohodu o ukončení řešení projektu*, podle které uznalo dosud vynaložené prostředky podpory za roky 2009 a 2010 ve výši 5 112 tis. Kč s tím, že následně musí příjemce ve stanoveném termínu dodat výsledky odpovídající skutečné době řešení. Jednalo se o článek a certifikovanou metodiku ověřenou příslušným odborem MZe.

MZe nevyužilo možnost odstoupit od smlouvy o podpoře a uložit příjemci sankci. Podle smlouvy o podpoře měl příjemce při ukončení projektu povinnost předložit plán na uplatnění výsledků a návazně měla být uzavřena mezi MZe a příjemcem smlouva o využívání výsledků. Přesto v dohodě o ukončení řešení projektu není žádné ustanovení týkající se smlouvy o využití výsledků ani ustanovení týkající se plánu na uplatnění výsledků. MZe nejenže neuzavřelo smlouvu o využití výsledků, ale nepožadovalo ani hodnocení přínosů, které bylo již v té době pro ukončené projekty povinné. Konečným výsledkem využití peněžních prostředků státního rozpočtu ve výši 5 112 tis. Kč je tedy pouze článek v recenzovaném periodiku *Kvasný průmysl* a metodika na stejné téma – hodnocení pitelnosti piva. Podle NKÚ byly postupem MZe tyto prostředky využity nevhodně.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Na účelovou podporu zemědělského výzkumu bylo v letech 2010–2012 vynaloženo 1,2 mld. Kč. Financování bylo prováděno prostřednictvím programů, které neměly vždy konkrétní, měřitelné a jednoznačně ověřitelné cíle. Veřejné soutěže, při kterých byly vybírány projekty k podpoře, nebyly transparentní a neměly jasná a všem účastníkům známá pravidla. MZe nechávalo v celém systému účelové podpory VaVal zpracovávat oponentní posudky, které však nebyly plně využívány; zároveň nemělo zpracovanou databázi oponentů a pravidla pro jejich výběr.

Peněžní prostředky státního rozpočtu byly použity na financování aplikovaného výzkumu. MZe však nezpracovalo dostatečně podrobná a přesná pravidla hodnocení přínosů, a tím nezamezilo rozdílnému přístupu k vyhodnocování výsledků podpořených projektů. Současně nestanovilo ve smlouvách o podpoře uzavíraných s příjemci podpory vždy konkrétní a měřitelné cíle a pro praxi využitelné výsledky. U projektů ukončených v roce 2012 neuzavřelo s příjemci ve většině případů smlouvy o využití výsledků projektů včetně plánu užití výsledků, nemůže tedy sledovat praktické využití získaných výsledků.

Z provedené kontrolní akce vyplývá, že pro efektivní a hospodárné využití peněžních prostředků státního rozpočtu určených na účelový zemědělský výzkum v dalších letech je nezbytné:

- stanovit konkrétní, měřitelné a jednoznačně ověřitelné cíle programů;
- zavést transparentní veřejné soutěže s jasnými a všem účastníkům známými pravidly;
- stanovit pravidla pro zpracování a využití oponentních posudků v celém systému účelové podpory VaVal;
- stanovit podrobnější a přesnější pravidla hodnocení přínosů projektů, aby se zamezilo rozdílnému přístupu řešitelů k tomuto vyhodnocování;
- stanovit ve smlouvách o podpoře vždy konkrétní, měřitelné a pro praxi přínosné výsledky a kontrolovat jejich plnění;
- uzavřít chybějící *smlouvy o využití výsledků* z roku 2012 a požadovat po řešitelích dlouhodobé a věrohodné hodnocení přínosů jednotlivých projektů;
- v dalších programech uplatňovat poznatky získané z vyhodnocování výsledků podpořených projektů.

13/09

Vybrané veřejné zakázky zadávané bez soutěže

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/09. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Karel Sehoř.

Cílem kontroly bylo prověřit stav zadávání veřejných zakázek zadávaných ústředními orgány státní správy podle § 18 a § 23 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, včetně souvisejících veřejných zakázek. Dokumentovat tento stav a prověřit hospodaření s peněžními prostředky státu vynakládanými na zadávání veřejných zakázek v oblasti informačních technologií Ministerstvem obrany.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2009 až 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

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

Kontrola byla prováděna od března do srpna roku 2013.

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

Kolegium NKÚ na svém XVIII. zasedání, konaném dne 4. listopadu 2013,

schválilo usnesením č. 9/XVIII/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo obrany je dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, mj. ústředním orgánem státní správy pro zabezpečování obrany České republiky, řízení Armády České republiky a správu vojenských újezdů.

Ministerstvo obrany je organizační složkou státu, samostatnou účetní jednotkou a správcem rozpočtové kapitoly 307.

Cíle informatizace resortu MO, analýza současného stavu a koncepcí MO platné pro kontrolované období byly formulovány mj. v materiálu *Koncepce informatizace resortu MO* z roku 2005, resp. v *Koncepci informatizace resortu MO* z roku 2012, která je závazná pro cyklus střednědobého plánování (na roky 2013–2017) komunikačních a informačních systémů a pro následnou přípravu a realizaci výzkumných, vývojových, akvizičních a provozních projektů komunikačních a informačních systémů. Procesy k organizačnímu a normativnímu zajišťování informačních technologií jsou řešeny vnitřními předpisy MO.

MO využívá komunikační infrastrukturu stacionární a mobilní. Mobilní komunikační infrastruktura zahrnuje operační taktické systémy velení a řízení vzdušných sil, pozemních sil, zbraňové systémy a senzory, tj. např. radiolokátory. Stacionární komunikační infrastruktura zahrnuje zejména informační systémy (dále také „IS“) spadající do kategorie administrativně-správních. Některé z kontrolovaných informačních systémů jsou vedeny v režimu utajení, ale utajované informace nebyly předmětem kontroly.

Dle předložené dokumentace provozuje MO následující informační systémy:

- štábní informační systém Armády ČR,
- informační systém logistiky,
- finanční informační systém,

- informační systém o službě a personálu,
- digitální vojenský informační systém o území,
- informační systém mobilizačních příprav,
- informační systém Vojenské policie,
- informační systém vojenského zdravotnictví,
- informační systém Univerzity obrany,
- systém elektronické podpory obchodování,
- intranet MO,
- operačně-taktický systém velení a řízení pozemních sil,
- operačně taktický systém velení a řízení vzdušných sil.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Přehled veřejných zakázek zadávaných bez soutěže

Jedním ze zdrojů informací byl pro NKÚ informační systém veřejných zakázek (dále také „ISVZ“), který je provozován v gesci Ministerstva pro místní rozvoj podle zákona o veřejných zakázkách a je doplňován z informačního systému MO o hodnoty veřejných zakázek uzavíraných podle ustanovení § 18 zákona o veřejných zakázkách.

Kontrola NKÚ se na MO zaměřila na nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky z oblasti informačních a komunikačních technologií (dále jen „ICT“) zadávané podle ustanovení § 18 a zejména podle § 23 zákona o veřejných zakázkách. MO uzavíralo tyto veřejné zakázky přímo s osloveným uchazečem s odvoláním na výjimky z působnosti zákona o veřejných zakázkách a s odvoláním na zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon).

V ISVZ lze vyhledat údaje uvedené v následujících tabulkách. Většinu všech uvedených veřejných zakázek (92 %) zadávají ústřední orgány státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády (dále jen „ministerstva“).

Tabulka č. 1 – Přehled veřejných zakázek ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy za období 2009–2012

Veřejné zakázky	Počet	Kč vč. DPH	Podíl
Všechny	2 810	56 686 089 751	100,00 %
- z toho v JŘBU (§ 23)	977	20 993 560 863	37,03 %
Všechny ICT	595	12 334 888 761	100,00 %
- z toho ICT v JŘBU (§ 23)	442	7 565 930 547	61,34 %

Zdroj: informační systém veřejných zakázek (ISVZ).

Pozn.: JŘBU – jednací řízení bez uveřejnění.

Tabulka č. 2 – Přehled veřejných zakázek ministerstev za období 2009–2012

Veřejné zakázky	Počet	Kč vč. DPH	Podíl
Všechny	2 641	52 153 652 170	100,00 %
- z toho v JŘBU (§ 23)	925	19 693 205 298	37,76 %
Všechny ICT	544	11 685 782 878	100,00 %
- z toho ICT v JŘBU (§ 23)	404	7 257 780 643	62,11 %

Zdroj: ISVZ.

Tabulky ukazují, že průměrné využívání JŘBU při zadávání všech veřejných zakázek se pohybuje kolem 37 %. V oblasti ICT se tento podíl zvyšuje na hodnotu kolem 62 %.

Tabulka č. 3 – Přehled veřejných zakázek MO za období 2009–2012

Veřejné zakázky	Počet	Kč vč. DPH	Podíl
Všechny	511	14 382 894 930	100,00 %
- z toho v JŘBU (§ 23)	114	6 139 856 695	42,69 %
Všechny ICT	89	3 608 016 891	100,00 %
- z toho ICT v JŘBU (§ 23)	54	2 225 660 940	61,69 %

Zdroj: ISVZ.

U MO se zvyšuje podíl veřejných zakázek zadávaných v JŘBU asi o 5 %, podíl veřejných zakázek v JŘBU na ICT prakticky kopíruje průměrný podíl ostatních ministerstev vykazovaný v ISVZ. Databáze ISVZ neobsahují veřejné zakázky realizované podle ustanovení § 18 zákona o veřejných zakázkách, a proto NKÚ porovnal pouze hodnoty veřejných zakázek zveřejněných v ISVZ.

Tabulka č. 4 – Rozšířený přehled veřejných zakázek MO za období 2009–2012

Veřejné zakázky	Počet	Kč vč. DPH	Podíl
Všechny	1 127	33 659 291 474	100,00 %
- z toho v JŘBU (§ 23)	114	6 139 856 695	18,24 %
- z toho výjimky (§ 18)	616	19 276 396 544	57,27 %
Všechny ICT	120	4 906 432 881	100,00 %
- z toho ICT v JŘBU (§ 23)	54	2 225 660 940	45,36 %
- z toho výjimky (§ 18)	31	1 298 415 990	26,46 %

Zdroj: ISVZ a MO.

Tabulka č. 4 zahrnuje navíc údaje MO o využívání výjimek podle § 18 zákona o veřejných zakázkách. Podíl zakázek zadávaných bez soutěže se tak zvyšuje na 75,51 % a v oblasti ICT na 71,82 %.

Dle zjištění NKÚ neodpovídá databáze ISVZ skutečnosti, protože MO v rozporu s § 83 zákona o veřejných zakázkách nepředalo provozovateli *Věstníku veřejných zakázek* ke statistickým účelům informace o všech veřejných zakázkách. Při kontrole 36 veřejných zakázek (zadaných podle ustanovení § 23 zákona o veřejných zakázkách) NKÚ zjistil, že MO tři zakázky ve finančním objemu 139,4 mil. Kč do informačního systému neoznámilo.

V rámci boje vlády proti korupci bylo také ministru obrany usnesením vlády České republiky ze dne 22. února 2010 č. 158, *o opatřeních při zadávání veřejných zakázek*, uloženo informovat vládu, a to před zahájením jednání o podpisu smlouvy, o nadlimitních veřejných zakázkách zadávaných na základě výjimky podle § 18 a v jednacím řízení bez uveřejnění podle § 23 zákona o veřejných zakázkách. Součástí informace bylo vymezení předmětu a důvodu veřejné zakázky, její předpokládaná hodnota, druh zadávacího řízení a platební podmínky. NKÚ zjistil, že MO splnilo povinnost danou tímto usnesením ve všech případech, které se týkaly kontrolovaných smluv. Informace požadované usnesením vlády však dle NKÚ nic nevypovídají o správnosti druhu zvoleného zadávacího řízení, o způsobu stanovení ceny nebo o délce závislosti na dodavateli a nelze z nich vyčíst oprávněnost výše stanovené ceny zakázky.

2. Kontrolované informační systémy

NKÚ vybral ke kontrole zejména zadávání veřejných zakázek na stacionární informační systémy, jejichž užívání zajišťuje základní provozní činnosti chodu MO. Ke kontrole bylo vybráno 5 veřejných zakázek realizovaných na základě ustanovení § 18 zákona o veřejných zakázkách a 36 veřejných zakázek realizovaných na základě ustanovení § 23 zákona o veřejných zakázkách; při sestavování kontrolního vzorku se NKÚ zaměřil zejména na systémy aplikačního programového vybavení: finanční informační systém (dále také „FIS“), štábní informační systém (dále také „ŠIS“), informační systém logistiky (dále také „ISL“), informační systém o službě a personálu (dále také „ISSP“) a automatizace spisové a archivní služby (dále také „ASAS“).

U zakázek realizovaných podle ustanovení § 18 zákona o veřejných zakázkách nezjistil NKÚ porušení právních předpisů. Výsledek kontroly veřejných zakázek realizovaných podle ustanovení § 23 zákona o veřejných zakázkách je popsán v následujícím textu.

Tabulka č. 5 – Sumární přehled kontrolovaných veřejných zakázek v oblasti vybraných IS

Aplikační programové vybavení/druh	Technické zhodnocení (v mil. Kč)	Technická podpora (v mil. Kč)
Finanční informační systém	175,6	67,1
Štábní informační systém	117,5	157,7
Informační systém logistiky	185,9	63,9
Informační systém o službě a personálu	159,0	60,0
Automatizace spisové a archivní služby	71,7	37,3
Celkem	709,7	386,0

Zdroj: smlouvy MO.

V období let 2009 až 2012 bylo u kontrolovaných informačních systémů (FIS, ŠIS, ISL, ISSP a ASAS) realizováno ze strany MO technické zhodnocení v úhrnné výši 709,7 mil. Kč vč. DPH, z toho úpravy informačních systémů vyvolané změnami právní úpravy činily dle informace MO a výpočtu NKÚ celkem 345,4 mil. Kč vč. DPH, tj. 49 % realizovaných technických zhodnocení.

MO s ohledem na autorská práva dodavatelů realizuje dlouhodobě veřejné zakázky na vybrané informační systémy formou JŘBU. MO u žádného z dlouhodobě užívaných informačních systémů nevyhodnotilo smluvní vztah jako závislost na stávajícím dodavateli, kterou je třeba zrevidovat. Smluvní vztah mezi MO a dodavateli vybraných informačních systémů trvá až dvacet let. MO odstoupilo od smluvního vztahu pouze v jednom případě, a to z důvodu nespokojenosti s kvalitou informačního systému; ostatní kontrolované IS dle vyjádření MO potřebám resortu obrany vyhovují.

Kontrolované veřejné zakázky na technické zhodnocení finančního informačního systému, informačního systému logistiky, informačního systému o službě a personálu, automatizované spisové a archivní služby a na technickou podporu těchto informačních systémů zadalo MO v JŘBU, což zdůvodnilo splněním podmínek § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, s tím, že předmět veřejné zakázky mohl být z důvodu ochrany výhradních práv splněn pouze určitým dodavatelem.

Kontrolou zadávání veřejných zakázek na technické zhodnocení štábního informačního systému zjistil NKÚ tyto skutečnosti:

- MO uzavřelo na základě JŘBU s odvoláním na autorská práva v roce 2009 smlouvu na upgrade řízení provozu štábního informačního systému. Předmět smlouvy však zahrnoval mj. dodávku aktualizovaných verzí komerčních softwarových produktů v ceně 41,5 mil. Kč vč. DPH.
- MO uzavřelo na základě JŘBU s odvoláním na autorská práva v roce 2010 smlouvu na rozšíření systému zabezpečení provozu štábního informačního systému. Předmět smlouvy zahrnoval mj. dodávku aktualizovaných verzí komerčních softwarových produktů v ceně 46,5 mil. Kč vč. DPH.

V ostatních případech MO stanovilo v souladu s § 21 zákona o veřejných zakázkách odpovídající druh zadávacího řízení.

NKÚ zjistil, že softwarové produkty pořízené za celkem 88 mil. Kč byly dostupné prostřednictvím sítě distributorů, poskytovatelů řešení a dalších partnerů, v důsledku čehož se na jejich dodávku nevztahovala (na rozdíl od prostředí štábního informačního systému) výhradní práva stávajícího dodavatele.

MO jako veřejný zadavatel porušilo ustanovení § 6 a § 21 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, neboť bylo povinno zadat zakázku na uvedené softwarové produkty v otevřeném řízení, protože k použití jednacímho řízení bez uveřejnění nebyly splněny podmínky uvedené v ustanovení § 23 zákona o veřejných zakázkách, které zákon stanovuje jako nezbytné pro použití jednacímho řízení bez uveřejnění. MO tak zrušilo soutěžní prostředí, neboť bez zákonného důvodu omezilo okruh možných dodavatelů, přičemž diskriminovalo všechny ostatní dodavatele na trhu, kteří byli schopni plnit poptávané služby.

Za této situace nelze zcela vyloučit riziko, že rozpočtové prostředky byly použity neehospodárně.

3. Stanovení hodnoty veřejných zakázek

MO v kontrolovaném období 2009–2012 u vybraných informačních systémů (informační systém logistiky – pořízen v roce 1994, finanční informační systém – pořízen v roce 1996, štábní informační systém – pořízen v roce 1997, informační systém o službě a personálu – pořízen v roce 2004, automatizace spisové a archivní služby – pořízena v roce 2006) provedlo technická zhodnocení za 709,7 mil. Kč vč. DPH.

NKÚ kontrolou zjistil, že v jednom případě byla hodnota technického zhodnocení vyšší než hodnota pořízení.

- MO pořídilo v roce 2005 informační systém za 2,9 mil. Kč, ale za jeho technické zhodnocení vydalo již v následujícím roce 22 mil. Kč a za kontrolované období celkem 71,7 mil. Kč. Náklady na technické zhodnocení tak několikanásobně přesáhly pořizovací cenu informačního systému. MO zdůvodnilo tento postup rozšířením systému.

Proces změn kontrolovaného aplikačního programového vybavení byl u MO rozdělen na několik fází. Nejprve MO definovalo požadavky, které předalo stávajícímu dodavateli k analýze možnosti realizace a k ocenění, což znamenalo, že dodavatel byl tím, kdo stanovil předpokládanou cenu dodávky. Následně provedlo MO vlastní kontrolu navrhovaného provedení vč. ocenění dodavatelem a specifikovalo požadavek technického zhodnocení aplikačního programového vybavení. Další fáze směřovala prostřednictvím jednacího řízení bez uveřejnění k podpisu smlouvy s dodavatelem.

MO ve specifikaci technického zhodnocení uvádělo předpokládanou výši potřeby finančních prostředků na zadávanou dodávku. NKÚ zjistil, že úhrnná předpokládaná hodnota veřejných zakázek se blížila nebo rovnala ceně smluvní a míra shody sumy smluvních cen vůči sumě cen předpokládaných činila téměř 99 %.

MO při stanovování předpokládaných hodnot dodávek vycházelo z cen, které v podstatě stanovil stávající dodavatel, resp. na jejichž stanovení se stávající dodavatel a zároveň uchazeč o novou zakázku významně podílel. MO od doby pořízení informačních systémů neprovedlo nikdy srovnání cen dodávek aplikačního programového vybavení s cenou obvyklou. Při až dvacetileté závislosti na jednom dodavateli hodnotí NKÚ stanovování cen ve spolupráci s dodavatelem jako nesystémovost, která vytváří prostředí s rizikem nevhodného vynakládání prostředků státního rozpočtu.

4. Vazba veřejných zakázek na autorská práva

MO zpracovalo veřejné zakázky týkající se dodávek kontrolovaného aplikačního programového vybavení bez procesních pochybení.

MO si ve smlouvách s dodavatelem aplikačního programového vybavení, jejichž předmět plnění naplňuje znaky díla ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., smluvně neošetřilo poskytnutí veškerých práv souvisejících s ochranou duševního vlastnictví vztahující se k takovému dílu. Jedná se zejména o oprávnění umožňující výsledky vývoje aplikačního programového vybavení rozmnožovat, zveřejňovat, upravovat, zpracovávat a překládat, příp. spojit toto dílo s dílem jiným a zařadit je do díla souborného. MO dále zhotovitele nezavázalo k tomu, že na základě úpravy práv duševního vlastnictví v té které smlouvě dává Ministerstvu obrany oprávnění, aby mohlo výsledky vývoje aktualizovat, upravovat a modifikovat na základě řádného otevřeného výběrového řízení dle platného zákona o veřejných zakázkách.

Podle pravidel Evropské unie, z nichž vychází zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, musí zadavatel vytvořit hospodářským subjektům podmínky pro rovný přístup a tyto podmínky nesmějí vést k vytváření neodůvodněných překážek pro otevření veřejných zakázek hospodářské soutěži. Používání ICT systémů založených na standardech místo na proprietárních technologiích¹ umožní zadávání veřejných zakázek formou otevřeného řízení, protože standardy zpřístupňují nezbytné informace o systému komukoliv, takže systém mohou udržovat nebo vyvíjet další potenciální dodavatelé, a to v mnohem lepším konkurenčním prostředí.

1 Technologie, které vlastník považuje za obchodní tajemství a poskytuje za restriktivních podmínek.

MO nemá zajištěn systém krizového chodu informačních systémů pro případ ukončení činnosti stávajícího dodavatele nebo pro případ, kdy podnikateli zanikne osvědčení vydané Národním bezpečnostním úřadem za účelem přístupu k utajovaným informacím (pakliže je vyžadováno). MO k otázce zabezpečení systémů v těchto krizových stavech uvedlo, že pokud dodavatel ztratí schopnost dodávat, musí se situace řešit novým smluvním vztahem. Nový smluvní vztah by pravděpodobně musel být sjednán vzhledem k předpokládané časové tísni za omezení hospodářské soutěže.

III. Shrnutí

Kontrola byla zaměřena na zjištění stavu zadávání veřejných zakázek bez soutěže s využitím výjimek a v jednacím řízení bez uveřejnění podle zákona o veřejných zakázkách.

V kontrolovaném období uzavřelo MO u pěti informačních systémů smlouvy na technické zhodnocení za 709,7 mil. Kč a na technickou podporu za 386 mil. Kč.

NKÚ kontrolou vybraných veřejných zakázek realizovaných v letech 2009–2012 v oblasti ICT zjistil tyto skutečnosti:

- MO zadalo 71,82 % objemu veřejných zakázek mimo soutěžní prostředí (podle § 18 a § 23 zákona o veřejných zakázkách).
- MO přitom splnilo povinnost danou usnesením vlády ze dne 22. února 2010 č. 158, o *opatřeních při zadávání veřejných zakázek*, a informovalo vládu o přípravě smluv na nadlimitní veřejné zakázky zadávané na základě výjimky a v jednacím řízení bez uveřejnění podle zákona o veřejných zakázkách.
- MO porušilo zákon o veřejných zakázkách, protože zadalo dvě zakázky na softwarové produkty celkem za 88 mil. Kč v jednacím řízení bez uveřejnění místo v otevřeném řízení. Za této situace nelze zcela vyloučit možnost, že rozpočtové prostředky byly použity nehospodárně.
- MO při stanovování předpokládaných hodnot dodávek vycházelo z cen, které v podstatě stanovil stávající dodavatel, resp. na jejichž stanovení se stávající dodavatel a zároveň budoucí uchazeč o novou zakázku významně podílel.
- MO od doby pořízení informačních systémů neprovedlo nikdy srovnání cen dodávek aplikačního programového vybavení s cenou obvyklou. Při až dvacetileté závislosti na jednom dodavateli hodnotí NKÚ stanovování cen ve spolupráci s dodavatelem jako nesystémovost, která vytváří prostředí s rizikem nehospodárného vynakládání prostředků státního rozpočtu.
- MO nevyužilo možnost zavázat dodavatele aplikačního programového vybavení k tomu, aby na základě úpravy práv duševního vlastnictví v té které smlouvě umožnil Ministerstvu obrany výsledky vývoje aktualizovat, upravovat a modifikovat na základě řádného otevřeného výběrového řízení dle platného zákona o veřejných zakázkách.
- Náklady na technická zhodnocení provozovaných informačních systémů značně ovlivňují časté změny právních předpisů. MO realizovalo veřejné zakázky na technická zhodnocení aplikačního programového vybavení za celkem 709,7 mil. Kč, z toho náklady na úpravy vyvolané změnou platných právních předpisů činily 345,4 mil. Kč, tj. 49 %.
- MO nenahlásilo do systému ISVZ tři veřejné zakázky v objemu 139,4 mil. Kč (z 36 kontrolovaných zakázek), v důsledku čehož nejsou statistické údaje uváděné v tomto informačním systému provozovaném Ministerstvem pro místní rozvoj úplné.

IV. Vyhodnocení

NKÚ v této kontrolní akci vyhodnotil dva závažnější případy porušení platných právních předpisů při zadávání veřejných zakázek. Pozornost však byla věnována také systémovým nedostatkům, a to zejména stanovování cen veřejných zakázek a jevu zvanému „vendor lock-in“². NKÚ dále upozornil na některé

2 Vendor lock-in – (z angličtiny) vyjadřuje závislost na jednom dodavateli.

zásady, které prosazuje EU s cílem co nejvíce se vyhnout mj. i v tomto kontrolním závěru popsaným nedostatkům.

- NKÚ nepovažuje smluvní ceny všešlé z předpokládaných hodnot veřejných zakázek, které MO nikdy neporovnávalo s cenou obvyklou, za objektivně stanovené. Uvedený postup může mít při dlouhodobé závislosti na jednom dodavateli negativní dopad na hospodárnost použití peněžních prostředků na realizaci takových veřejných zakázek.
- U kontrolovaných veřejných zakázek lze identifikovat prvky efektu vendor lock-in, tj. problematiku faktické závislosti na jediném dodavateli. MO má uzavřené smluvní vztahy v délce trvání až 20 let a k jejich prodloužení využívá jednacíh řízení bez uveřejnění s odvoláním na ochranu výhradních práv. V takových podmínkách neexistuje konkurenční prostředí. Snaha o snížení objemu veřejných zakázek realizovaných v jednacím řízení bez uveřejnění, s čímž souvisí uplatnění široké hospodářské soutěže, by měla být řešena jednotně na úrovni celé veřejné správy.
- MO mohlo zvolit pokračování stávajícího stavu, ale v souladu s principy nastavení soutěžního prostředí mohlo zvolit i výstavbu nových systémů tak říkajíc „na zelené louce“. V případě nových zakázek mělo MO možnost vést licenční politiku takovým způsobem, aby se o následnou veřejnou zakázku na technické zhodnocení mohl ucházet i jiný dodavatel, nebo mohlo do zakázek na víceleté období zahrnout i následné technické zhodnocení a technickou podporu, tj. mohlo postupovat systémem „value for money“³.
- Evropská komise představila v roce 2010 strategii *Digitální agenda pro Evropu* a označila závislost na poskytovateli (tzv. patovou situaci) za problém způsobený nedostatky v normalizaci, zadávání veřejných zakázek a v koordinaci veřejných orgánů. Podle zmíněné strategie je možné tento problém vyřešit pouze tehdy, budou-li různé části digitální agendy interoperabilní a založené na normách a otevřených platformách.
- Upozornění na negativa vzniku závislosti na jednom dodavateli uvádí rovněž sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů s názvem: *Prevence závislosti na poskytovateli: budování otevřených systémů informačních a komunikačních technologií prostřednictvím lepšího využití standardů při zadávání veřejných zakázek*⁴. Z uvedeného dokumentu vyplývá, že pokud jsou orgány veřejné správy příliš závislé na jediném dodavateli a na jeho systému informačních a komunikačních technologií a tato závislost znemožňuje hospodářskou soutěž, nelze v dlouhodobém horizontu dosáhnout požadované efektivity – respektive nelze vytvořit maximální výstup s danými vstupy, případně daný výstup s minimální spotřebou vstupů. Tato závislost může vést také k promarnění příležitostí ve smyslu dalších inovací a k nehospodárnosti, zejména pokud dodavatel není schopen zajistit použitelnost systému i v budoucnosti.

Výsledky studie publikované Evropskou komisí⁴ ukázaly, že otevřená výběrová řízení velmi účinně přitahují vyšší počet účastníků a že zdvojnásobení počtu účastníků snižuje hodnotu zakázky přibližně o 9 %. Tomu nasvědčuje i skutečnost, že dle údajů uveřejněných v březnu 2013 v ISVZ ve vyhlášené veřejné zakázce v otevřeném řízení na elektronický systém spisové služby s předmětem plnění „Dodávka a implementace elektronického systému spisové služby včetně jeho rozvoje, vyplývající ze změn legislativy a komplexní podpory provozu“ předpokládalo MO cenu zakázky ve výši 65,5 mil. Kč vč. DPH a vítězná nabídka činila 24,4 mil. Kč vč. DPH, tj. 37,25 % předpokládané hodnoty.

3 Value for money – (z angličtiny) termín „hodnota za peníze“ znamená, že veřejný sektor získává nejvyšší možnou a současně využitelnou hodnotu za vydané veřejné prostředky.

4 Dokument s označením KOM(2013) 455 ze dne 25. června 2013 je k dispozici na adrese: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0455:FIN:CS:HTML>

13/11

Údaje pro účely monitorování a řízení veřejných financí předávané Ministerstvem průmyslu a obchodu k 31. 12. 2012 ve formě pomocného analytického přehledu prostřednictvím centrálního systému účetních informací státu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/11. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jaromíra Steidlová.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo průmyslu a obchodu při sestavení pomocného analytického přehledu a při vedení účetnictví a souvisejících zdrojů dat postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“).

Kontrolovaným obdobím byl rok 2012, v případě věcných souvislostí i období předchozí a následné.

Kontrola byla prováděna v době od března do srpna roku 2013.

Námítky proti kontrolnímu protokolu Ministerstvo průmyslu a obchodu nepodalo.

Kolegium NKÚ na svém XIX. zasedání, konaném dne 18. listopadu 2013,

schválilo usnesením č. 6/XIX/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MPO bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, který vymezuje jeho působnost. Podle tohoto zákona má MPO postavení ústředního orgánu státní správy. MPO je organizační složkou státu (dále také „OSS“), správcem rozpočtové kapitoly 322 – *Ministerstvo průmyslu a obchodu* a samostatnou účetní jednotkou.

Ministerstvo průmyslu a obchodu má jako účetní jednotka povinnost vést účetnictví, sestavovat účetní závěrky a od roku 2012 také předávat pomocné analytické přehledy (dále také „PAP“) do centrálního systému účetních informací státu (dále také „CSÚIS“).

Předávání PAP představuje pro vybrané účetní jednotky¹ novou povinnost, jež byla stanovena podzákoným právním předpisem, a to vyhláškou č. 383/2009 Sb.², která je prováděcím právním předpisem k § 4 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a k § 20 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Údaje PAP jsou dle vyhlášky č. 383/2009 Sb. předávány pro „... účely monitorování a řízení veřejných financí ...“

Důvodová zpráva k návrhu novely vyhlášky³, kterou byla povinnost předávat PAP stanovena, uvádí, že: „... **Pro potřeby plnění závazků České republiky vůči Evropské unii je nutné, aby dotčené**

1 Povinně PAP předávaly v roce 2012 do CSÚIS všechny OSS, kraje, státní fondy, Pozemkový fond, regionální rady regionů soudržnosti a některé příspěvkové organizace a obce. Počet dotčených subjektů byl Ministerstvem financí (dále také „MF“) pro rok 2012 identifikován v rozsahu 1 454 účetních jednotek (viz <http://www.statnipokladna.cz/cs/o-statni-pokladne/katalog-multimedia-sp>).

2 Vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech).

3 Vyhláška č. 437/2011 Sb., kterou se mění vyhláška č. 383/2009 Sb., o účetních záznamech v technické formě vybraných účetních jednotek a jejich předávání do centrálního systému účetních informací státu a o požadavcích na technické a smíšené formy účetních záznamů (technická vyhláška o účetních záznamech), ve znění vyhlášky č. 434/2010 Sb.

vybrané účetní jednotky dodávaly údaje z administrativních zdrojů dat, za která jsou považována zejména údaje z účetnictví, a to ve stanovené struktuře a detailu tak, aby tyto údaje odpovídaly zásadě nestrannosti, spolehlivosti, relevantnosti a transparentnosti.

Kvalitní údaje jsou základem pro predikce vládního deficitu a dluhu, které sestavuje Ministerstvo financí (dále jen „ministerstvo“). Nutnost zajištění administrativních zdrojů dat pro účely monitorování a řízení veřejných financí (viz příloha předkládací zprávy) vyplývá ze závěrů zahraničních misí z Evropské komise (dále jen „Komise“), Evropské centrální banky a Eurostatu... Cílem návrhů vyhlášek je stanovit takové požadavky, aby vybrané účetní jednotky dodávaly údaje z účetnictví ve stanovené struktuře a v takovém detailu, aby z výkazů zasílaných do CSÚIS mohli čerpat nejen pracovníci Českého statistického úřadu (dále jen „ČSÚ“), ministerstva a České národní banky (dále jen „ČNB“) při plnění vykazovacích povinností České republiky v oblasti vládní finanční statistiky vůči mezinárodním institucím (zejména Komisi zastoupené Eurostatem), ale i ministerstvo při popisu a hodnocení minulého vývoje vládních (veřejných) financí a jejich řízení za účelem dosahování vládních deficitů deklarovaných v Konvergenčním programu v rámci Procedury při nadměrném schodku (EDP), v níž se Česká republika nachází ...“

Z obsahu důvodové zprávy vyplývá, že jde o úpravu tak závažných skutečností, že mohou vznikat pochybnosti o tom, zda je dostačující, aby byly upraveny pouze podzákoným právním předpisem.

Novela této vyhlášky byla schválena 13. prosince 2011, platnosti nabyla 28. prosince 2011 a účinnosti 1. ledna 2012. Doba legisvakance tak byla poslední čtyři dny roku 2011.

MPO vykázalo celkové náklady v účetní závěrce i PAP ve výši více než 33 mld. Kč, výnosy více než 13 mld. Kč a aktiva/pasiva ve výši více než 16 mld. Kč. Struktura údajů a transakcí MPO umožňuje identifikaci a vyhodnocení množství různých rizik s potenciálně významným dopadem.

Kontrolovány byly činnosti vedoucí k uvedení údajů v PAP předaném ve stavu k 31. prosinci 2012 do CSÚIS, zejména činnosti mající vliv na hodnotu uvedených počátečních stavů (dále také „PS“), obrátů na stranách Má dát (dále také „MD“) a Dal (dále také „D“) syntetických účtů a jejich konečných stavů (dále také „KS“) v jednotlivých částech PAP a na hodnotu uvedených nákladů a výnosů v jednotlivých částech PAP. Kontrolováno bylo také vedení účetnictví v rozsahu údajů přenášených do PAP.

Kontrolovány byly údaje, u kterých bylo kontrolujícími na základě analýzy identifikováno riziko nesprávnosti. Z okruhů s takto identifikovaným rizikem byl proveden výběr jednotlivých případů k ověření.

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

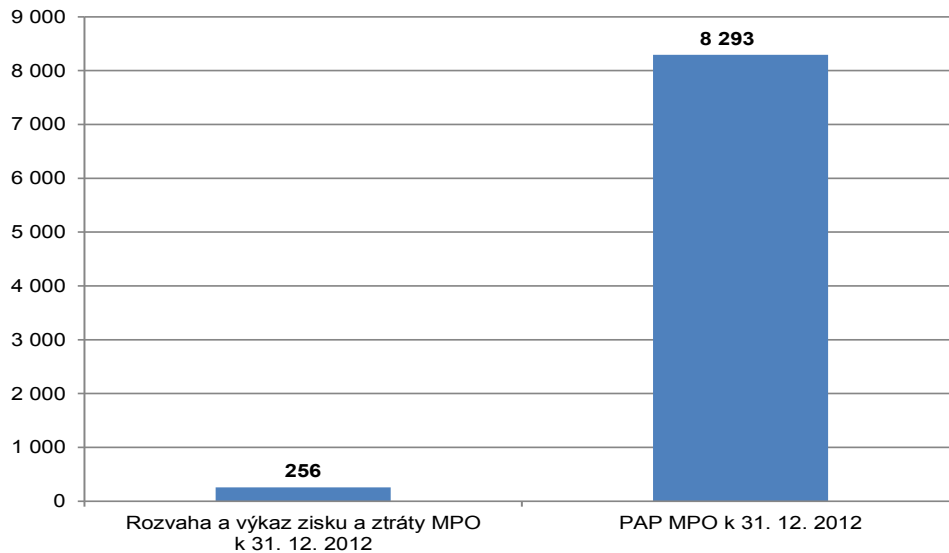
II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Pomocný analytický přehled a jeho souvislost s účetnictvím a účetní závěrkou

PAP je nový typ účetního záznamu. Vychází z údajů vedených v účetnictví a používá účty stanovené směrnou účtovou osnovou. Na kvalitě údajů z účetnictví proto přímo závisí i kvalita, resp. vypovídací schopnost a použitelnost údajů PAP.

Do PAP byly v roce 2012 z účetnictví přenášeny údaje o některých účtech nákladů a výnosů a o některých rozvahových účtech aktiv a pasiv. Graf č. 1 zobrazuje srovnání počtu údajů výkazu rozvaha a výkazu zisku a ztráty s počtem údajů PAP předaných do CSÚIS ve stavu k 31. prosinci 2012.

Graf č. 1 – Počet údajů výkazu rozvaha a výkazu zisku a ztráty vs. počet údajů PAP MPO k 31. prosinci 2012 (předaných do CSÚIS)



Zdroj: účetní závěrka MPO k 31. prosinci 2012 a PAP MPO k 31. prosinci 2012 z CSÚIS.

Pozn.: Údaje představují veškeré do CSÚIS předané nenulové hodnoty vyjádřené v Kč, uvedené k položkám výkazu rozvaha, výkazu zisku a ztráty a ke všem třinácti částem PAP (včetně údajů součtových, údajů o syntetických účtech i položkách představujících všechna jejich členění v PAP).

Z grafu vyplývá, že prostřednictvím PAP předalo MPO do CSÚIS více jak třicetnásobek údajů o rozvahových a výsledkových účtech, než předalo do CSÚIS prostřednictvím výkazu rozvaha a výkazu zisku a ztráty. V roce 2012 se PAP skládal ze třinácti samostatných částí, které jsou do značné míry mezi sebou provázány a ve kterých jsou údaje z účetnictví dále členěny podrobněji na:

- další *analytické členění vybraných syntetických rozvahových účtů i účtů nákladů a výnosů*,
- údaje o důvodech přírůstků a úbytků na vybraných syntetických rozvahových účtech, tzv. „*typy změn*“,
- údaje identifikující „*partnera aktiva/pasiva*“ a údaje identifikující „*partnera transakce*“, tj. protistranu účetního případu, tzn. účetní jednotku, u které by se dané účetní případy měly v jejím účetnictví zobrazit zrcadlově.

Některá stanovená členění jsou uvedena jen v některých částech PAP (např. partneri), jiná členění (např. analytické) se promítají do všech částí PAP. Hlediska členění se v různých částech PAP doplňují, resp. kombinují a kumulují (viz tabulka č. 1).

Tabulka č. 1 – Provázanost údajů mezi jednotlivými částmi PAP

Část PAP	v části ... PAP se projeví ...												
	Část I	Část II	Část III	Část IV	Část V	Část VI	Část VII	Část VIII	Část IX	Část X	Část XI	Část XII	Část XIII
Analytické členění PAP	I, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII, XIII	II, XI	III, XI	IV, XII	V, XII	VI, XII, XIII	VII, XII, XIII	VIII, XII, XIII	IX, XII	X	XI	XII	XIII
Typ změny				IV, XII	V, XII	VI, XII, XIII	VII, XII, XIII	VIII, XII, XIII	IX, XII			XII	XIII
Partner aktiva/pasiva										X			XIII
Partner transakce											XI	XII	

Zdroj: zpracováno na základě přílohy č. 2a vyhlášky č. 383/2009 Sb.

V důsledku této konstrukce se případná chyba řetězí, neboť se v řadě případů promítá do dalších částí PAP a zatěžuje nesprávností i údaje v navazujících částech. Zvyšuje se tím rozsah údajů, u kterých může být zjištěna nesprávnost.

Členění stanovená pro potřeby PAP mohou účetní jednotky vést v rámci účetnictví v účetních knihách. Takový přístup zvolilo MPO a lze jej označit za vhodný, neboť je systémový a zajišťuje transparentnost a kontrolovatelnost.

Z platných právních předpisů však nevyplývá **povinnost** zachycovat členění stanovená pro PAP průběžně účetními zápisy v účetních knihách.

MPO předalo k 31. prosinci 2012 do CSÚIS všech 13 částí PAP. Tabulka č. 2 zobrazuje rozsah těchto údajů podle sestav vygenerovaných z CSÚIS.

Tabulka č. 2 – Údaje PAP MPO k 31. prosinci 2012 v jednotlivých částech PAP (v Kč)

Části	PS	Suma Má dáti	Suma Dal	KS	Hlavní činnost	Celkem
Část I	45 149 588 226,00	87 316 202 786,67	85 924 723 695,86	49 549 716 181,35		267 940 230 889,88
Část II					67 479 069 913,38	67 479 069 913,38
Část III					26 091 385 935,34	26 091 385 935,34
Část IV		488 776 448,75	420 080 466,98			908 856 915,73
Část V		10 358 567,30	11 625 579,56			21 984 146,86
Část VI		13 481 792 421,83	13 803 256 180,15			27 285 048 601,98
Část VII		66 369 440 021,60	66 366 263 003,70			132 735 703 025,30
Část VIII		3 910 155 072,20	734 846 897,95			4 645 001 970,15
Část IX		46 741 334,00	1 580 232 400,00			1 626 973 734,00
Část X	14 065 463 929,83	34 878 431 974,62	33 443 329 348,45	15 500 205 871,76		97 887 431 124,66
Část XI					45 485 709 674,10	45 485 709 674,10
Část XII			48 373 729,15			48 373 729,15
Část XIII		1 580 232 400,00				1 580 232 400,00
Celkem	59 215 052 155,83	208 082 131 026,97	202 332 731 301,80	65 049 922 053,11	139 056 165 522,82	673 736 002 060,53

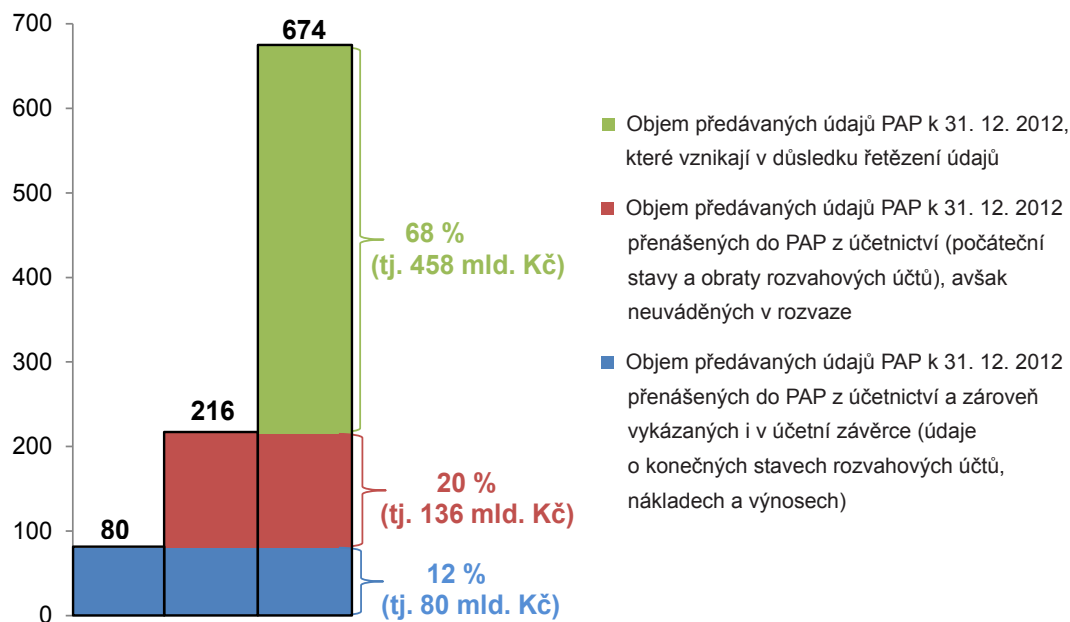
Zdroj: CSÚIS.

Pozn.: V jednotlivých částech PAP jsou uváděny údaje o konkrétních položkách; údaje uvedené v tabulce jsou agregací těchto údajů provedenou NKÚ. V případě rozpadu syntetických účtů na analytické členění pro účely PAP tvoří agregovanou položku součet syntetického účtu a jeho analytického členění.

Z tabulky vyplývá, že celkem byly v PAP MPO k 31. prosinci 2012 zachyceny údaje ve výši 673 736 002 060,53 Kč. Strukturu a objem těchto údajů z hlediska jejich návaznosti na účetnictví MPO zobrazuje graf č. 2.

Graf č. 2 – Struktura a objem údajů PAP MPO k 31. prosinci 2012

(v mld. Kč)



Z grafu č. 2 je zřejmé, že největší objem údajů v PAP (68 %) vzniká v důsledku řetězení, tzn. promítání údajů z jedné části PAP do další části, ve které jsou dále členěny.

2. Právní předpisy pro PAP v roce 2012 a Metodika tvorby PAP

Právním předpisem stanovujícím povinnost předávat údaje PAP a upravujícím jeho obsah je vyhláška č. 383/2009 Sb. Údaje PAP jsou datovým souborem, který je do CSÚIS předáván elektronicky v zašifrovaném tvaru osobou odpovědnou za přenos dat, což je fyzická osoba jmenovaná pro tyto účely účetní jednotkou; tento soubor však není opatřen podpisovým záznamem osoby, která by nesla odpovědnost za obsahovou správnost předávaných údajů. Takovou povinnost totiž vyhláška č. 383/2009 Sb. neobsahuje, stejně jako neobsahuje povinnost sestavovat PAP v listinné formě.

Příloha č. 2a vyhlášky č. 383/2009 Sb. obsahuje závazné vzory všech třinácti částí PAP a některé požadavky na jejich sestavení. V této příloze jsou také obsahově vymezena analytická členění PAP (používaná v částech I, II a III) a názvem jsou stanoveny jednotlivé druhy „*typů změn*“ (používaných v částech IV–IX).

V právním předpisu však není uvedeno obsahové vymezení položky „*partner aktiva/pasiva*“ a „*partner transakce*“, stejně jako přehled identifikátorů partnerů, které v PAP musí být použity. Schází také bližší obsahové vymezení „*typů změn*“, neboť pouhý název nemusí být dostatečně určitý např. pro rozlišování různých druhů bezúplatného převodu majetku.

Absence některých vymezení by mohla ve svém důsledku vést u účetních jednotek k uvádění různých údajů, které by následně nebyly srovnatelné, a proto v principu neagregovatelné. Ministerstvo financí zveřejnilo na svých webových stránkách dokument *Metodika tvorby PAP*, který obsahuje řadu pokynů, návodů a bližších obsahových vymezení⁴ některých položek PAP. Metodika však není právním předpisem a ani žádné ustanovení právního předpisu ji za závaznou nestanoví. Pokud by účetní jednotky dle této metodiky nepostupovaly, pak by údaje PAP nebyly vytvářeny konzistentně a byly by v takovém případě nesrovnatelné a prakticky nepoužitelné. Účetní jednotky, které by nepostupovaly v souladu s *Metodikou tvorby PAP*, by tak sice neporušily právní předpis, ale

⁴ Např. vymezení, kdo je tzv. „*partner aktiva/pasiva*“ a „*partner transakce*“, bližší obsahové vymezení položek „*typy změn*“, pokyny k používání konkrétních identifikátorů partnerů, např. ve kterých případech používat jako kód IČ jednotky a ve kterých případech používat zvláštní kódy (např. kód „111“ pro rezidenty bez IČ, tj. zejména fyzické osoby, popř. kódy pro nerezidenty).

z důvodu nejednotného postupu by byly v PAP uváděny nerelevantní údaje a výsledný produkt, vytvořený souhrnem všech zpracovaných a do CSÚIS předaných údajů, by nemohl objektivně sloužit jako efektivní nástroj k monitorování a řízení veřejných financí.

Účetní jednotky, které byly v roce 2012 povinny sestavovat pomocný analytický přehled a postupovaly podle *Metodiky tvorby PAP*, pracovaly s metodikou zveřejněnou na webových stránkách MF.⁵ Metodika se však různými verzemi měnila, jejich samotné vyhledávání (zvláště s odstupem času) je komplikované a nejsou u nich jasná či známá pravidla pro monitorování vzniku, publikace, platnosti ani stanovení účinnosti jednotlivých verzí.

Vzhledem k zásadnímu významu *Metodiky tvorby PAP* pro tvorbu údajů PAP u účetních jednotek bylo v rámci kontroly také zjišťováno, zda MPO postupovalo v souladu s touto metodikou (verze 1.3 z června 2012).

Z právních předpisů ani z *Metodiky tvorby PAP* však nevyplývá, jaký „*typ změny*“ by měl být v PAP použit v případě účetních oprav. Není stanoveno, že by účetní opravy nebo přeúčtování údajů mezi analytickými účty v účetnictví neměly být předmětem zachycení v PAP. Není ani stanoveno, jak tyto opravy mají být jednotně v účetnictví účtovány, a není ani zřejmé, jaký „*typ změny*“ by měl být tomuto účetnímu případu přiřazen. Přitom údaje PAP tím, jak jsou navázány na údaje z účetnictví, jsou velmi citlivé i na způsob průběžného vedení účetnictví. Tím i např. na to, zda účetní jednotka o přeúčtování a opravách účtuje vždy na stejné straně účtu (a tedy se znaménkem minus), nebo vždy na opačné straně účtu (a tedy se znaménkem plus), či nejednotně v průběhu účetního období na různých stranách účtů (na straně MD nebo na straně D) u jednotlivých účetních případů.

Pro PAP je tak oproti účetní závěrce důležitá existence detailnější, unifikovanější a rozsáhlejší účetní regulace, a to až do úrovně postupů účtování na sledovaných účtech. Jinak existuje riziko, že údaje v PAP o obratech na straně MD a na straně D budou různé, a proto mezi účetními jednotkami nesrovnatelné.

3. Údaje PAP nevyhodnocené z hlediska souladu s účetní regulací

Vzhledem k návaznosti PAP na účetnictví závisí použitelnost údajů PAP do značné míry na tom, zda údaje v něm uvedené jsou v souladu se stanovenou účetní regulací, tj. v souladu se zákonem o účetnictví, vyhláškou č. 410/2009 Sb.⁶ a českými účetními standardy pro některé vybrané účetní jednotky (dále také „ČÚS“). Použitelnost údajů PAP tak závisí mimo jiné i na tom, zda je účetní regulace úplná a srozumitelná.

Od roku 2010 jsou některé údaje vedené v účetnictví organizačních složek státu zatíženy nejasnostmi při aplikaci účetní regulace. Jde o případy týkající se:

- peněžních prostředků státního rozpočtu určených na předfinancování výdajů, které mají být následně kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie (dále také „EU“) prostřednictvím Národního fondu (dále také „transfery spolufinancované Evropskou unií“);⁷
- majetkových účastí státu v obchodních společnostech⁸.

5 Metodika byla umístěna ke dni:

- 13. února 2013 na následujících URL adresách:

www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dane_ucetni_reforma_vf_pravpred_platna_leg_vyhlaskey2011_67128.html

www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dane_ucetni_reforma_vf_pravpred_platna_leg_vyhlaskey_70935.html

- 27. března 2013 na následující URL adrese:

www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dane_ucetni_reforma_vf_pravpred_platna_leg_vyhlaskey_70936.html

- 25. července 2013 na následujících URL adresách:

www2012.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dane_ucetni_reforma_vf_pravpred_platna_leg_vyhlaskey_70935.html

http://www2012.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dane_ucetni_reforma_vf_pravpred_platna_leg_vyhlaskey2011_67128.html

www2012.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dane_ucetni_reforma_vf_pravpred_platna_leg_vyhlaskey_70936.html

www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2012/aktualizovana-metodika-tvorby-pap-vc-pri-11412

6 Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

7 Viz např. KA č. 10/20 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2010* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2011 *Věstníku NKÚ*), KA č. 11/29 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy za rok 2011* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2012 *Věstníku NKÚ*) nebo KA č. 12/15 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zemědělství za rok 2011, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva zemědělství za rok 2011* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2013 *Věstníku NKÚ*).

8 Viz např. KA č. 12/15 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zemědělství za rok 2011, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva zemědělství za rok 2011* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2013 *Věstníku NKÚ*).

3.1 Transfery spolufinancované Evropskou unií

Účtování a vykazování účetních případů týkajících se poskytování peněžních prostředků státního rozpočtu, které jsou určeny na předfinancování výdajů a následně jsou refundovány z prostředků rozpočtu EU, bylo i v roce 2012 zatíženo nejasnostmi souvisejícími s nejednoznačnostmi při aplikaci ČÚS č. 703 – *Transfery*⁹.

Pro rok 2012 stanovil tento účetní standard postupy účtování pro poskytovatele a příjemce transferu a postupy účtování pro zprostředkovatele transferu. Ani jedna z těchto možností však nebyla jednoznačně aplikovatelná pro předfinancování výdajů spolufinancovaných EU z prostředků státního rozpočtu a jejich následnou refundaci od Národního fondu.

Použití postupů účtování stanovených pro poskytovatele a příjemce komplikuje skutečnost, že v daných případech správce kapitoly státního rozpočtu většinou nenaplnuje vymezení role „příjemce“. Tím by měl být dle účetního standardu „konečný příjemce“, tj. subjekt, který prostředky používá zejména pro pořízení aktiva nebo k úhradě závazku, a ne subjekt, kterému jsou dříve vynaložené peněžní prostředky jen refundovány.

Postupy účtování stanovené pro zprostředkovatele zahraničního transferu jsou zase nastaveny na jiné finanční toky, než jaké probíhají v praxi, resp. jaké reálně probíhají v systému předfinancování. Praxe předfinancování ze státního rozpočtu je založena na tom, že peněžní prostředky státního rozpočtu jsou v celé výši transferu odeslány konečnému příjemci a až v následujících časových obdobích jsou na základě žádosti správce kapitoly státního rozpočtu refundovány z Národního fondu.

MPO v roce 2012 poskytovalo transfery obsahující prostředky od EU v rámci operačního programu *Podnikání a inovace*. Tento operační program je podporován z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* ve výši 85 % způsobilých výdajů a české spolufinancování činí 15 %. Podíl EU ve výši 85 % je nejdříve předfinancován z prostředků státního rozpočtu, takže příjemce obdrží celou výši transferu a MPO následně žádá o refundaci předfinancované části za EU formou tzv. souhrnné žádosti, kterou podává platebnímu a certifikačnímu orgánu, jehož roli v ČR plní odbor MF Národní fond.

MPO účtovalo o poskytnutí dotace z operačního programu *Podnikání a inovace*, včetně podílu EU, jako poskytovatel a o přijaté refundaci prostředků EU od Národního fondu jako příjemce. MPO splňuje vymezení poskytovatele dle ČÚS č. 703 – *Transfery*, ale nenaplnuje vymezení role „příjemce“ tak, jak je výše uvedeno, neboť MPO získává prostředky EU jako refundaci za peněžní prostředky poskytnuté konečnému příjemci. Jeho úlohou tedy není být konečným příjemcem prostředků EU.

Role MPO při poskytování transferů obsahujících prostředky od EU však může odpovídat i roli tzv. zprostředkovatele zahraničního transferu, neboť předfinancování prostředků se děje jménem EU. Na prostředky následně získávané prostřednictvím Národního fondu lze pak nahlížet jako na prostředky získávané od subjektu se sídlem v zahraničí, neboť Národnímu fondu jsou tyto prostředky ze strany EU pouze svěřeny¹⁰.

Z účetní regulace tak lze z důvodu její nejednoznačnosti dovodit různé výklady, jak účtovat v těchto případech o předfinancování peněžních prostředků ze státního rozpočtu a o jejich refundaci.

9 Pro účely tohoto standardu se rozumí transferem poskytnutí peněžních prostředků z veřejných rozpočtů i přijetí peněžních prostředků veřejnými rozpočty, včetně prostředků ze zahraničí, zejména v případě státního rozpočtu, rozpočtů územních samospráv či státních fondů, tedy zejména dotace, granty, příspěvky, subvence, dávky, nenávratné finanční výpomoci, podpory či peněžní dary.

10 Národní fond je podle zákona č. 218/2000 Sb. „... souhrn peněžních prostředků, které svěřuje Evropská unie České republice k realizaci programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie ...“ V souladu s tím vyhláška č. 410/2009 Sb. stanovuje, že prostředky EU a Národního fondu se u Ministerstva financí účtují na účtu 245 – *Jiné běžné účty*. Dle § 45 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. tak jde o mimorozpočtové prostředky.

Z uvedených důvodů NKÚ nevyhodnocuje správnost údajů týkajících se podílu EU u dotací v rámci operačního programu *Podnikání a inovace* přenesených do PAP z účetnictví v rozsahu:

- nákladů z hlavní činnosti ve výši 12 408 815 685,25 Kč zaúčtovaných na účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*,
- výnosů z hlavní činnosti ve výši 12 554 660 542 Kč zaúčtovaných na účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů*.

Tyto údaje (přenesené do PAP z účetnictví MPO) byly v PAP dále členěny analyticky a také podle partnerů transakce a tak uvedeny i v dalších částech PAP. Z důvodu tohoto dalšího povinného členění a v důsledku řetězení údajů jsou v PAP MPO k 31. prosinci 2012 výsledně zatíženy nejednoznačností údaje v celkovém objemu 74 890 428 681,75 Kč uvedené v částech II, III a XI PAP (viz tabulka č. 3).

Tabulka č. 3 – Údaje PAP MPO k 31. prosinci 2012, které se týkají transferů spolufinancovaných EU a nebyly vyhodnoceny z hlediska souladu s účetní regulací (v Kč)

Část PAP II	Část PAP III	Část PAP XI		Celkový součet
Účet 571 + AČ k účtu 571	Účet 671 + AČ k účtu 671	Účet 571	Účet 671	
24 817 631 370,50	25 109 321 084,00	12 408 815 685,25	12 554 660 542,00	74 890 428 681,75

AČ – analytické členění stanovené pro PAP.

Účetní regulace by v oblasti předfinancování prostředků ze státního rozpočtu, které mají být následně kryty prostředky z rozpočtu EU, měla být pro vybrané účetní jednotky stanovena jednoznačně, aby o správném účetním postupu a tím také o výši aktiv, závazků, nákladů a výnosů nevznikaly pochybnosti. NKÚ v souvislosti s těmito údaji upozorňuje na riziko jejich možné nesrovnatelnosti v PAP i v účetních závěrkách, a to nejen mezi vybranými účetními jednotkami, ale i mezi účetními obdobími.

3.2 Dlouhodobý finanční majetek

MPO ve svém účetnictví i v PAP vedlo v roce 2012 dlouhodobý finanční majetek charakteru majetkových účastí státu v obchodních společnostech, jednalo se o majetkové účasti v pěti akciových společnostech a MPO je vedlo na účtu 061 – *Majetkové účasti v osobách s rozhodujícím vlivem* a na účtu 062 – *Majetkové účasti v osobách s podstatným vlivem*.

Předpisy regulující účetnictví a výkaznictví OSS v oblasti majetkových účastí státu v obchodních společnostech nebyly v roce 2012 ani v letech předchozích dostatečné a jednoznačně aplikovatelné. Vyhláška č. 410/2009 Sb. sice od roku 2010 stanovuje určení míry vlivu v návaznosti na platné právní předpisy¹¹, jejich aplikace je však problematická. Ve vztahu k OSS nelze hovořit o „ovládající osobě“, proto odkaz na § 66a zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, je v § 17 vyhlášky č. 410/2009 Sb., pokud jde o vymezení rozhodujícího vlivu, nejen zavádějící, ale i nesprávný. Pomocí poznámky pod čarou, která nemá normativní charakter, nelze založit souvislost mezi právními předpisy, která ve své podstatě neexistuje. Rovněž odkaz na § 22 odst. 5 zákona o účetnictví, ve kterém jsou uvedeny pojmy „ovládající osoba“ a „ovládaná osoba“, nemůže založit překlenutí něčeho, co překlenout z povahy věci nelze.

MPO jako OSS je účetní jednotkou, ale není právnickou osobou. Ve smyslu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, (dále také „zákon o majetku ČR“) je OSS příslušná hospodařit s majetkovou účastí státu v obchodních společnostech, jejímž vlastníkem je ale stát. Některá rozhodnutí v souvislosti s akciemi jsou ponechána na vládě.

OSS má vykazovat ve finančním majetku majetkovou účast státu v obchodních společnostech podle vlivu.

¹¹ Rozhodující vliv je vymezen odkazem na § 66a zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, a podstatný vliv je vymezen odkazem na § 22 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

Pokud by měl být vykázán vliv státu, není to možné, protože jiné OSS mohou mít příslušnost hospodařit s dalšími majetkovými účastmi ve stejné společnosti, které vykazují ve svých účetních závěrkách, a vliv státu je tak možné určit až na základě součtu majetkových účastí u všech OSS.

Pokud by měl být vykázán vliv OSS, je vždy omezen v rozsahu ustanovení zákona o majetku ČR. Práva akcionáře vykonává jménem státu, tedy nikoli jménem OSS, vládou písemně pověřený zaměstnanec ministerstva. V rozsahu nakládání s právy akcionáře má povinnost postupovat podle právních předpisů a podle písemných pokynů ministra. Některá práva však zákon o majetku ČR nedelegoval ani na OSS ani na vládou pověřeného zaměstnance, ale pověřil jimi vládu. O některých úkonech tak rozhoduje vládou pověřený zaměstnanec pouze s předchozím souhlasem vlády. Žádné ministerstvo tedy nemůže svůj vliv uplatňovat ve smyslu § 66a obchodního zákoníku, tzn. vykonávat hlasovací práva na základě vlastního uvážení bez ohledu na právní důvody a bez ovlivňování.

Z uvedeného je zřejmé, že OSS je v disponování s těmito cennými papíry omezena, a dle názoru NKÚ toto omezení nelze dostatečně přesně kvantifikovat¹².

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem nebylo ze strany NKÚ vyhodnoceno, zda MPO provedlo zaúčtování majetkových účastí státu v obchodních společnostech na správné účty. Není tak hodnocena správnost údajů účtovaných na účtech 061 a 062 a přenesených do PAP MPO k 31. prosinci 2012 v rozsahu údajů o:

- majetku na účtu 061 – *Majetkové účasti v osobách s rozhodujícím vlivem* uvedeném v PS ve výši 11 597 361 457,44 Kč, obratu na straně MD ve výši 1 580 232 400 Kč a v KS ve výši 13 177 593 857,44 Kč,
- majetku na účtu 062 – *Majetkové účasti v osobách s podstatným vlivem* uvedeném v PS i KS shodně ve výši 1 627 968 944,10 Kč.

Tyto údaje přenesené do PAP z účetnictví byly v PAP dále členěny analyticky, podle „typu změny“ i „partnerů transakce“, a uvedeny v dalších částech PAP. Z důvodu tohoto dalšího členění a řetězení údajů byly v PAP MPO k 31. prosinci 2012 výsledně zatíženy nejednoznačností údaje v celkovém objemu 93 574 074 009,24 Kč uvedené v částech I, VIII, X a XIII PAP (viz tabulka č. 4).

Tabulka č. 4 – Údaje uvedené v PAP MPO k 31. prosinci 2012 týkající se majetkových účastí státu v obchodních společnostech nevyhodnocené z hlediska souladu s účetní regulací (v Kč)

Část PAP I		Část PAP VIII	Část PAP X		Část PAP XIII	Celkový součet
Účet 061 + AČ k účtu 061	Účet 062 + AČ k účtu 062	Účet 061 + AČ k účtu 061	AČ k účtu 061	AČ k účtu 062	AČ k účtu 062	
52 710 375 429,76	6 511 875 776,40	3 160 464 800,00	26 355 187 714,88	3 255 937 888,20	1 580 232 400,00	93 574 074 009,24

Poznámka k částkám u jednotlivých částí PAP: V souladu s konstrukcí PAP se v případě rozvahových účtů uvádějí všechny v účetnictví vedené údaje, tj. PS, KS a obraty strany MD a D; v tabulce je uveden součet těchto údajů, a to za syntetické účty uváděné v PAP i za jejich analytická členění.

4. Nedostatky a další skutečnosti zjištěné v údajích PAP MPO k 31. prosinci 2012

Při kontrole údajů PAP byly zjištěny nesprávnosti vyplývající z:

- porušení účetní regulace, v jehož důsledku došlo k přenosu nesprávného údaje z účetnictví do PAP (dále také „nesprávnosti přenesené do PAP z chyb vzniklých při vedení účetnictví“);
- nesprávného zatřídění údajů (přenesených z účetnictví) na analytické členění pro účely PAP a nesprávného zatřídění na „typ změny“ (dále také „nesprávnosti v důsledku nedodržení požadavků vyhlášky č. 383/2009 Sb.“),

a u některých údajů byl zjištěn nesoulad s *Metodikou tvorby PAP* (dále také „údaje v nesouladu s *Metodikou tvorby PAP*“).

¹² Problematika vykazování majetkových účastí státu v obchodních společnostech u OSS je NKÚ konstatována již od roku 2006, např. v KA č. 06/20 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo průmyslu a obchodu* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2007 *Věstníku NKÚ*).

Nejvýznamnější zjištění jsou uvedena dále na příkladech, z nichž některé byly zatíženy větším počtem nedostatků současně.

4.1 Zálohy na transfery a vratky nespotřebovaných dotací

V případě transferů, které jsou realizovány formou poskytnutí peněžních prostředků před splněním povinnosti jejich vyúčtování (nejpozději k okamžiku provedení finančního vypořádání), mělo MPO účtovat o zálohách na účtu 373 – *Krátkodobé poskytnuté zálohy na transfery* nebo na účtu 471 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery*. Až na některé výjimky však MPO v případě poskytnutí transferů určených k vyúčtování/vypořádání o zálohách na transfery neúčtovalo, a nepostupovalo tak při vedení účetnictví podle ČÚS č. 703 – *Transfery*.

Údaje nesprávně zachycené v účetnictví přeneslo následně MPO do údajů PAP k 31. prosinci 2012. Částka poskytnutých transferů v případě dotací činila 5 143 408 000 Kč a v PAP MPO se promítla v důsledku řetězení do částí I, VI, X v celkové výši 25 717 040 000 Kč (viz tabulka č. 5).

Tabulka č. 5 – Nesprávnosti přenesené z účetnictví do PAP MPO k 31. prosinci 2012 v důsledku nepoužívání účtu záloh na transfery (v Kč)

Část PAP I	Část PAP VI	Část PAP X	Celkový součet
Účty 373 a 471 + AČ k účtům 373 a 471	Účty 373 a 471 + AČ k účtům 373 a 471	Účty 373 a 471	
10 286 816 000,00	10 286 816 000,00	5 143 408 000,00	25 717 040 000,00

Kontrolou byla prokázána a vyčíslena nesprávnost pouze v případě nezaúčtované výše záloh u národních dotací (tj. dotací bez spolufinancování ze zahraničí), a to jen v případě údajů, které měly být v PAP zachyceny v údajích k obrátům na straně MD účtů 373 – *Krátkodobé poskytnuté zálohy na transfery* a 471 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery*.

MPO nesprávně účtovalo také o vratkách prostředků z nespotřebovaných dotací a o jejich převodu na Ministerstvo financí. Správně měly být tyto prostředky, které příjemci vrátili, zúčtovány s poskytnutou zálohou, protože však MPO o takové záloze neúčtovalo, použilo nesprávně syntetický účet 378 – *Ostatní krátkodobé závazky*. Účtování tímto způsobem však ČÚS č. 703 – *Transfery* neumožňuje.

Nesprávně zachycené údaje o vratkách přeplatků přeneslo MPO následně do údajů uvedených v PAP k 31. prosinci 2012. Částka těchto vratek za rok 2011, odvedených v roce 2012 na vypořádací účet Ministerstva financí, činila 43 319 855,99 Kč a v PAP MPO se promítla v důsledku řetězení do částí I, VII a X v celkové výši 216 599 279,95 Kč (viz tabulka č. 6). Celá částka je tvořena obratem strany MD účtu 378 – *Ostatní krátkodobé závazky*.

Tabulka č. 6 – Nesprávnosti přenesené z účetnictví do PAP MPO k 31. prosinci 2012 v důsledku nesprávného účtování o vratkách nespotřebovaných dotací a o jejich převodu na MF (v Kč)

Část PAP I	Část PAP VII	Část PAP X	Celkový součet
Účet 378 + AČ k účtu 378	Účet 378 + AČ k účtu 378	AČ k účtu 378	
86 639 711,98	86 639 711,98	43 319 855,99	216 599 279,95

4.2 Dlouhodobé závazky z poskytnutých dlouhodobých záloh na transfery

MPO při vedení účetnictví účtovalo některé zálohy na transfery prostřednictvím účtu 465 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy*, tj. účtu, který není určen pro transfery. Podle ČÚS č. 703 – *Transfery* mělo MPO použít účet 471 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery*.

Nesprávně zachycené údaje následně MPO přeneslo do PAP k 31. prosinci 2012. Částka takto nesprávně zaúčtovaných záloh činila 4 641 958 Kč a v PAP MPO se promítla v důsledku řetězení do částí I, VI a X v celkové výši 23 209 790 Kč (viz tabulka č. 7). Celá částka je tvořena obratem strany MD účtu 465 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy*.

Tabulka č. 7 – Nesprávnosti přenesené z účetnictví do PAP MPO k 31. prosinci 2012 v důsledku používání nesprávného účtu pro účtování dlouhodobých závazků z poskytnutých dlouhodobých záloh na transfery (v Kč)

Část PAP I		Část PAP VI		Část PAP X	Celkový součet
Účet 465	Podhodnocení AČ k účtu 471	Účet 465	Podhodnocení AČ k účtu 471	Účet 465	
4 641 958,00	4 641 958,00	4 641 958,00	4 641 958,00	4 641 958,00	23 209 790,00

Účet 465 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy* se v PAP na rozdíl od účtu 471 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery* analyticky nečlení. Volba nesprávného účtu v účetnictví tak vede následně v PAP k odlišnému rozsahu řetězení dalších nesprávností.

4.3 Krátkodobé závazky z poskytnutých transferů

MPO nepoužívalo pro účtování závazků plynoucích z poskytování transferů správný syntetický účet. Účtovalo na účet 345 – *Závazky k osobám mimo vybrané vládní instituce*, a to i v případech, kdy se jednalo o závazky za vybranými účetními jednotkami charakteru ústředních či místních vládních institucí, pro které jsou určeny účty 347 – *Závazky k vybraným ústředním vládním institucím* a 349 – *Závazky k vybraným místním vládním institucím*.

Nesprávně zachycené údaje následně MPO přeneslo do údajů uvedených v PAP k 31. prosinci 2012, a to do údajů o obrazech na straně MD a na straně D účtu 345 – *Závazky k osobám mimo vybrané vládní instituce*. Částka takto zachycených závazků činila 460 305 596,46 Kč a v PAP MPO se promítla v důsledku řetězení do částí I, VII a X v celkové výši 2 301 527 982,30 Kč (viz tabulka č. 8).

Tabulka č. 8 – Nesprávnosti přenesené z účetnictví do PAP MPO k 31. prosinci 2012 v důsledku používání nesprávného účtu pro účtování krátkodobých závazků z poskytnutých transferů (v Kč)

Část PAP I	Část PAP VII	Část PAP X	Celkový součet
Účet 345 + AČ k účtu 345	Účet 345 + AČ k účtu 345	AČ k účtu 345	
920 611 192,92	920 611 192,92	460 305 596,46	2 301 527 982,30

Kontrolou takto identifikované závazky zaúčtované v průběhu roku 2012 byly ve stejném roce splněny a zúčtovány, což znamená, že nesprávně zvolený účet neměl žádný vliv na správnost údajů o konečném stavu těchto závazků k 31. prosinci 2012, a tedy ani na údaje v účetní závěrce. V PAP se však na rozdíl od účetní závěrky uvádějí i údaje o obrazech na stranách MD a D jednotlivých vybraných účtů, v důsledku čehož jsou údaje PAP velmi citlivé na správnost vedení účetnictví v průběhu roku a tato citlivost je mnohem vyšší než u účetní závěrky.

4.4 Transfery spolufinancované Evropskou unií – refundace předfinancovaných transferů od Národního fondu

MPO nesprávně účtovalo o nároku na refundaci předfinancovaných prostředků operačního programu *Podnikání a inovace*. O tomto nároku na základě podaných souhrnných žádostí o refundaci Národním fondu Ministerstva financí účtovalo MPO jako o pohledávce ze soukromoprávních vztahů na syntetickém účtu 311 – *Odběratelé*. Tato pohledávka však nemá povahu pohledávky za odběrateli, a účet 311 – *Odběratelé* proto nemělo MPO použít. Prokázaný objem nesprávně zaúčtovaných pohledávek

činil 9 877 868 427 Kč a v této výši byl zaúčtován v účetních knihách na straně MD i na straně D účtu 311 – *Odběratelé*.

Souvztažně se zaúčtováním nároku za Národním fondem účtovalo MPO i o výnosu¹³, a to jako příjemce transferu na účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů*. Část z tohoto výnosu MPO pro potřeby PAP analyticky začlenilo na položku PAP 67101 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů – investiční dotace, příspěvky, granty a NeFV*, tj. jako výnos investiční. Z přílohy č. 2a vyhlášky č. 383/2009 Sb. je však zřejmé, že toto analytické členění se netýká OSS. Prokázaná výše nesprávného analytického členění výnosů činí 9 084 213 237 Kč.¹⁴

V této souvislosti je nutné upozornit i na skutečnost, že dle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, se tyto příjmy zařazují na položku *Investiční převody z Národního fondu*. Uvedené případy se tak neshodují z hlediska svého druhu v údajích PAP oproti údajům ve finančním výkazu, ve kterém se používá třídění dle rozpočtové skladby.

Údaje nesprávně zachycené v účetnictví následně MPO přeneslo do údajů uvedených v PAP k 31. prosinci 2012. Částka takto nesprávně zachycených pohledávek a výnosů činila 28 839 950 091 Kč a v PAP MPO se promítla v důsledku řetězení do částí I, VII, X v celkové výši 57 679 900 182 Kč (viz tabulka č. 9).

Tabulka č. 9 – Nesprávnosti přenesené z účetnictví do PAP MPO k 31. prosinci 2012 v důsledku používání nesprávného účtu pro účtování pohledávek za Národním fondem a v důsledku nesprávného analytického členění výnosů v PAP (v Kč)

Část PAP I	Část PAP III	Část PAP VI	Část PAP XI	Celkový součet
Účet 311	AČ 67101	Účet 311	AČ 67101	
19 755 736 854,00	9 084 213 237,00	19 755 736 854,00	9 084 213 237,00	57 679 900 182,00

Podle *Metodiky tvorby PAP* se partnerem transakce rozumí zejména ten účastník, pro něhož je anebo by mohl být výnos vykazující účetní jednotky nákladem anebo přírůstkem aktiv. MPO v případě výnosů z refundací přijatých od Národního fondu použilo pro dávku údajů předanou do CSÚIS identifikátor „111“. To ale není v souladu s *Metodikou tvorby PAP*, neboť identifikátor „111“ má být použit pro rezidentské jednotky bez identifikačního čísla (dále též „IČ“). Nejasnost aplikace účetní regulace v oblasti transferů spolufinancovaných z prostředků EU se podle názoru NKÚ v tomto případě projevuje nejistotou, kdo je partnerem transakce.

Nesoulad s *Metodikou tvorby PAP* při zatřídění přijetí refundace z Národního fondu se promítl do PAP MPO k 31. prosinci 2012 do části XI ve výši 9 877 868 427 Kč.

V účetních datech přitom uvádělo MPO jako identifikátor partnera IČ MF, v údajích předaných do PAP ale tento partner použit nebyl a namísto jeho IČ byly předané údaje opatřeny kódem „111“ určeným pro rezidentské jednotky bez IČ. MPO již v průběhu kontroly začalo realizovat opatření k nápravě tohoto systémového nedostatku.

4.5 Závazky z pracovněprávních vztahů

MPO nesprávně účtovalo o závazcích z titulu čistých mezd určených k bezhotovostní výplatě zaměstnanců. Závazky z výplaty mezd zaměstnancům mají charakter závazků z pracovněprávních vztahů, nevyplacené částky mezd by proto ke konci každého měsíce měly být na účtu 331 – *Zaměstnanci*. MPO však závazky z čistých mezd určených k bezhotovostní výplatě zaměstnanců účtovalo na účet 378 – *Ostatní krátkodobé závazky*. Způsob výplaty (hotovostní či bezhotovostní) přitom nemá vliv na charakter závazku.

¹³ Pokud by se MPO identifikovalo s rolí zprostředkovatele transferu, pak by při refundaci od Národního fondu neúčtovalo o výnosu, ale na rozvahových účtech. V důsledku toho by pak ani neprovádělo analytické členění výnosového účtu stanovené pro PAP.

¹⁴ Příloha č. 2a vyhlášky č. 383/2009 Sb. vymezuje analytická třídění pro účely PAP na účtu 671 tak, že v daném případě je vyhovující analytické členění 67199 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů – ostatní*.

Nesprávně zachycené údaje následně MPO přeneslo do údajů vykázaných v PAP k 31. prosinci 2012. Částka takto vykázaných závazků činila 646 661 549 Kč a v PAP MPO se promítla v důsledku řetězení do částí I, VII a X v celkové výši 3 074 064 814 Kč, a to v rámci údajů o PS a KS i v rámci údajů o obratech na stranách účtů MD a D (viz tabulka č. 10).

Tabulka č. 10 – Nesprávnosti přenesené z účetnictví do PAP MPO k 31. prosinci 2012 v důsledku používání nesprávného účtu pro účtování závazků z pracovněprávních vztahů (v Kč)

Část PAP I		Část PAP VII		Část PAP X	Celkový součet
Účet 331	Účet 378 + AČ k účtu 378	Účet 331	Účet 378 + AČ k účtu 378	AČ k účtu 378	
866 803,00	1 291 589 492,00	866 803,00	1 134 946 970,00	645 794 746,00	3 074 064 814,00

Do PAP se z účetnictví přenášejí údaje o účtech 331 – *Zaměstnanci* i 378 – *Ostatní krátkodobé závazky*, avšak účet 331 – *Zaměstnanci* není analyticky členěn a změny na tomto účtu nejsou sledovány podle partnerů transakce. Nesprávné zaúčtování tak vzhledem ke konstrukci PAP vedlo k tomu, že v PAP MPO byly v návaznosti na to členěny analyticky a na partnery údaje, které k takovému detailnímu zachycení nebyly vůbec určeny. To svědčí o citlivosti údajů PAP na správnost vedení účetnictví.

4.6 Partneři u majetkových účastí státu v obchodních společnostech

Podle *Metodiky tvorby PAP* se „partnerem aktiva/pasiva“ rozumí ten, kdo má anebo by měl mít aktivum vykazující účetní jednotky uvedené ve své rozvaze jako pasivum. MPO v případě majetkové účasti státu v obchodní společnosti, zachycené na účtu 062 – *Majetkové účasti v osobách s podstatným vlivem*, použilo pro identifikaci partnera tohoto aktiva identifikátor „111“, tj. identifikátor, který má být dle *Metodiky tvorby PAP* použit pro rezidentské jednotky bez IČ. V souladu s *Metodikou tvorby PAP* však mělo MPO dávku údajů předanou do CSÚIS opatřit identifikátorem tvořeným IČ této obchodní společnosti.

MPO nepostupovalo v souladu s *Metodikou tvorby PAP* ani v případě převzetí 15% podílu státu v jiné obchodní společnosti vykázaného na účtu 061 – *Majetkové účasti v osobách s rozhodujícím vlivem*. Tuto majetkovou účast převzalo MPO od Ministerstva práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“) v roce 2012. Podle *Metodiky tvorby PAP* měla být partnerem aktiva/pasiva příslušná obchodní společnost a partnerem této transakce mělo být MPSV. MPO však v PAP uvedlo, že partnerem transakce i partnerem aktiva/pasiva byla v obou případech daná obchodní společnost.

Nesoulad s *Metodikou tvorby PAP* se při zatřídování majetkových účastí státu v obchodních společnostech projevil v částech X a XIII celkem ve výši 3 500 232 400 Kč (viz tabulka č. 11).

Tabulka č. 11 – Údaje o majetkových účastech státu v obchodních společnostech uvedené v PAP MPO k 31. prosinci 2012, které byly v nesouladu s *Metodikou tvorby PAP* (v Kč)

Část PAP X	Část PAP XIII	Celkový součet
Analytické členění k účtu 062	Analytické členění k účtu 061	
1 920 000 000,00	1 580 232 400,00	3 500 232 400,00

Pozn.: Zjištěné částky zachycené v nesouladu s *Metodikou tvorby PAP* se do dalších částí PAP nepřenesly, tj. neřetězily se.

5. Další zjištěné skutečnosti

5.1 Ocenění majetkových účastí

MPO vedlo k datu 31. prosince 2012 ve svém účetnictví na účtu 061 – *Majetkové účasti v osobách s rozhodujícím vlivem* a uvádělo v PAP majetkovou účast státu v obchodní společnosti v podobě cenných papírů (akcií) v celkové účetní hodnotě 13 097 593 857,44 Kč.

V roce 2009 převzalo MPO od Ministerstva financí 34% podíl státu v obchodní společnosti ve formě akcií s tím, že hodnota předávaného majetku podle stavu v účetnictví MF je 3 581 860 087 Kč. V roce 2012

převzalo MPO od MPSV 15% podíl státu v této obchodní společnosti ve formě akcií s tím, že hodnota předávaného majetku podle stavu v účetnictví MPSV je 1 580 232 400 Kč. Obě tyto hodnoty použilo MPO pro ocenění těchto majetkových účastí státu v obchodní společnosti, přičemž jde o hodnoty, které se shodují se jmenovitou hodnotou akcií.

Existuje důvodná pochybnost, že údaje, které o ocenění těchto akcií uvedla předávající ministerstva v zápisech o změně příslušnosti hospodařit s majetkem státu, jsou správné a že nepodhodnocují ocenění akcií oproti požadavkům stanoveným právními předpisy.

U ocenění 34% majetkového podílu převzatého v roce 2009 od MF existuje důvodná pochybnost, že nebylo správné. Ve státním závěrečném účtu České republiky za rok 2004 (v sešitu D. *Zpráva o stavu a vývoji státních finančních aktiv, státních záruk a státního dluhu*) se v souvislosti s pořízením 34 % akcií této společnosti uvádí: „*Nejvýznamnějším navýšením tuzemských majetkových účastí státu však bylo odkoupení 34 % akcií elektrárenské distribuční společnosti ČEPS, a.s., od společnosti ČEZ, a.s., které se uskutečnilo na základě usnesení vlády č. 748/2004. Dle příslušné smlouvy o úplatném převodu akcií a.s. ČEPS od a.s. ČEZ, která byla podepsána ministrem financí dne 3. 9. 2004, bylo do majetku České republiky ve správě MF převedeno 60 709 493 kusů kmenových akcií společnosti ČEPS, a.s., v úhrnné nominální hodnotě 4 431 792 989 Kč. Celková kupní cena uvedeného 34% majetkového podílu v a.s. ČEPS byla stanovena znaleckým posudkem ve výši 7 087 421 000 Kč ...*“¹⁵ Z toho je zřejmé, že MF tyto akcie ve jmenovité hodnotě 4 431 792 989 Kč pořídilo v roce 2004 za kupní cenu 7 087 421 000 Kč.¹⁶

Zákon o účetnictví vyžaduje, aby účetní jednotka (včetně OSS) při úplatném pořízení majetku použila pro jeho ocenění pořizovací cenu.

V případě 34% podílu státu v dané obchodní společnosti vyplývá z veřejně dostupných informací, že byl pořízen Českou republikou prostřednictvím MF za 7 087 421 000 Kč, tj. lze předpokládat, že tato výše ocenění měla být MF použita pro ocenění majetku v jeho účetnictví. MF však v zápise o změně příslušnosti hospodařit s majetkem státu předaném Ministerstvu průmyslu a obchodu v roce 2009 uvedlo, že v účetnictví vede tyto akcie v hodnotě 3 581 860 087 Kč, což odpovídá jejich jmenovité hodnotě. Jmenovitá hodnota je pro úplatně pořízené akcie nepřipustným způsobem ocenění majetku. Rozdíl mezi jmenovitou hodnotou a uváděnou kupní cenou činí více než 3,5 mld. Kč.

V případě převzetí 15% podílu státu v této obchodní společnosti od MPSV na základě zápisu o změně příslušnosti hospodařit s majetkem státu prokázal NKÚ v kontrolní akci č. 12/28¹⁷, že údaje poskytnuté v roce 2012 ze strany MPSV nebyly správné¹⁸. Vzhledem k tomu, že MPO k datu 31. prosince 2012 vedlo v účetnictví a v PAP tuto majetkovou účast státu v obchodní společnosti v ocenění podle informace MPSV, došlo jen v důsledku tohoto převodu k poklesu hodnoty majetku České republiky o částku 1,56 mld. Kč. V souladu se zákonem o účetnictví mohlo mít MPO k 31. prosinci 2012 tento 15% podíl státu v obchodní

¹⁵ Ve státním závěrečném účtu je uvedeno, že nominální, resp. jmenovitá hodnota 60 709 493 kusů akcií (34 % akcií ČEPS, a.s.) činí 4 431 792 989 Kč, MPO však tyto akcie převzalo ve jmenovité hodnotě 3 581 860 087 Kč, tj. v částce o 849 932 902 Kč nižší. Z výpisu z obchodního rejstříku vyplývá, že důvodem je, že mimořádná valná hromada společnosti ČEPS, a.s., přijala dne 12. 1. 2006 usnesení, že: „*Jmenovitá hodnota všech akcií se sníží ze stávajících 73 Kč (slovy: sedmdesát tři korun českých) na novou jmenovitou hodnotu ve výši 59 Kč (padesát devět korun českých) za akcie. V důsledku snížení základního kapitálu se poskytne jednotlivým akcionářům společnosti ČEPS, a. s., plnění odpovídající tomuto snížení a výši jejich podílů na základním kapitálu k rozhodnému dni k účasti na této valné hromadě.*“

¹⁶ Uvedenou skutečnost potvrzuje také informace projednaná ve vládě ČR dne 10. listopadu 2004 (bez čísla usnesení vlády). V předkládací zprávě k tomuto materiálu je uvedeno: „... *Stát, prostřednictvím Ministerstva financí, tedy v září tohoto roku, nabylo 60 709 493 kusů kmenových akcií společnosti ČEPS, a.s., a to za celkovou kupní cenu stanovenou znaleckým posudkem na 7 087 421 000,- Kč, tj. 116,74 Kč / za jednu akcii společnosti ČEPS, a.s. Ministerstvo financí eviduje výše uvedený podíl v bilanci státních finančních aktiv ...*“

¹⁷ Kontrolní akce č. 12/28 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo práce a sociálních věcí za rok 2012, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva práce a sociálních věcí za rok 2012* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2013 Věstníku NKÚ).

¹⁸ Citace z kontrolního závěru z kontrolní akce 12/28: „*Vláda ČR svým usnesením č. 117 schválila dne 22. února 2012 změnu příslušnosti hospodařit s 15% podílem na majetkové účasti státu ve společnosti ČEPS, a. s., z MPSV na Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“). Majetkový podíl byl MPO předán dne 29. února 2012. Bezúplatně předaný majetek mezi vybranými účetními jednotkami se dle právních předpisů oceňuje účetní hodnotou evidovanou u předávající vybrané účetní jednotky. MPSV v zápisu o změně příslušnosti hospodařit s majetkem státu vyčíslilo hodnotu předaného majetku (1 kus hromadné akcie č. 000005) ve výši 1,58 mld. Kč, která se rovnala jmenovité hodnotě předávaného majetkového podílu, ačkoli účetní hodnota uvedeného majetku byla ve výši 3,14 mld. Kč. MPSV tím, že v Zápisu o změně příslušnosti hospodařit s majetkem státu uvedlo hodnotu předávaného majetku nižší o 1,56 mld. Kč, nepostupovalo v souladu s § 14 odst. 2 vyhlášky č. 62/2001 Sb., o hospodaření OSS a státních organizací s majetkem státu.*“

společnosti oceněný v uvedené částce, tj. ve výši navazující na ocenění majetku v účetnictví účetní jednotky, která o tomto majetku naposledy účtovala. Z důvodu nesprávných údajů předaných Ministerstvu průmyslu a obchodu z MPSV došlo v tomto případě k podhodnocení ocenění tohoto majetku oproti stavu podle právních předpisů o 1,56 mld. Kč.

Účetní hodnota majetkových účastí státu v obchodních společnostech je součástí údajů uváděných v PAP. U MPO existuje důvodná pochybnost o správnosti jejich ocenění v účetnictví, a to nikoliv z důvodu pochybení ze strany MPO. V tomto konkrétním případě mohou být údaje podhodnoceny o více než 5 mld. Kč.

5.2 Majetek České republiky, o kterém MPO neúčtovalo

Kontrolou bylo zjištěno, že MPO v roce 2012 neúčtovalo o hospodaření s peněžními prostředky, které byly majetkem České republiky a jejichž konečný zůstatek k 31. prosinci 2012 byl ve výši 347 mil. Kč. Šlo o finanční zdroje pro *Program energetických úspor* a pro financování programů ZÁRUKA, START a PROGRES realizovaných v rámci operačního programu *Podnikání a inovace*. MPO o těchto skutečnostech neúčtovalo a neuvádělo je v údajích PAP.

III. Shrnutí

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo průmyslu a obchodu při sestavení PAP a při vedení účetnictví a souvisejících zdrojů dat postupovalo v souladu s právními předpisy.

Všechny skutečnosti související s použitelností a vypovídací schopností údajů PAP určených pro monitorování a řízení veřejných financí jsou uvedeny v tabulce č. 12 tak, jak byly kontrolou zjištěny, a to včetně jejich podílu na celkových údajích PAP.

Tabulka č. 12 – Celkový přehled skutečností zjištěných v údajích PAP MPO k 31. prosinci 2012 (v Kč)

Část PAP	Údaje nevyhodnocené z hlediska souladu s účetní regulací	Nesprávnosti přenesené do PAP z chyb vzniklých při vedení účetnictví	Nesprávnosti v důsledku nedodržení požadavků vyhlášky č. 383/2009 Sb.	Údaje v nesouladu s Metodikou tvorby PAP
I	59 222 251 206,16	32 375 988 968,69		
II	24 817 631 370,50	151 588,00		
III	25 109 321 084,00	376 432,80	9 084 213 237,00	
IV			1 519 251,58	
VI		30 075 271 182,00	563 548,78	
VII		2 143 367 853,90	187 115,98	
VIII	3 160 464 800,00		309 831,00	
IX		37 948,79		
X	29 611 125 603,08	6 309 263 156,45		1 920 000 000,00
XI	24 963 476 227,25	75 794,00	9 084 213 237,00	9 877 868 427,00
XIII	1 580 232 400,00			1 580 232 400,00
CELKEM	168 464 502 690,99	70 904 532 924,63	18 171 006 221,34	13 378 100 827,00
Podíl na celkových údajích* PAP	25,00 %	10,52 %	2,70 %	1,99 %
<i>CELKEM bez vlivu řetězení</i>	54 574 601 830,33	26 066 708 962,64	9 085 845 142,15	13 378 100 827,00

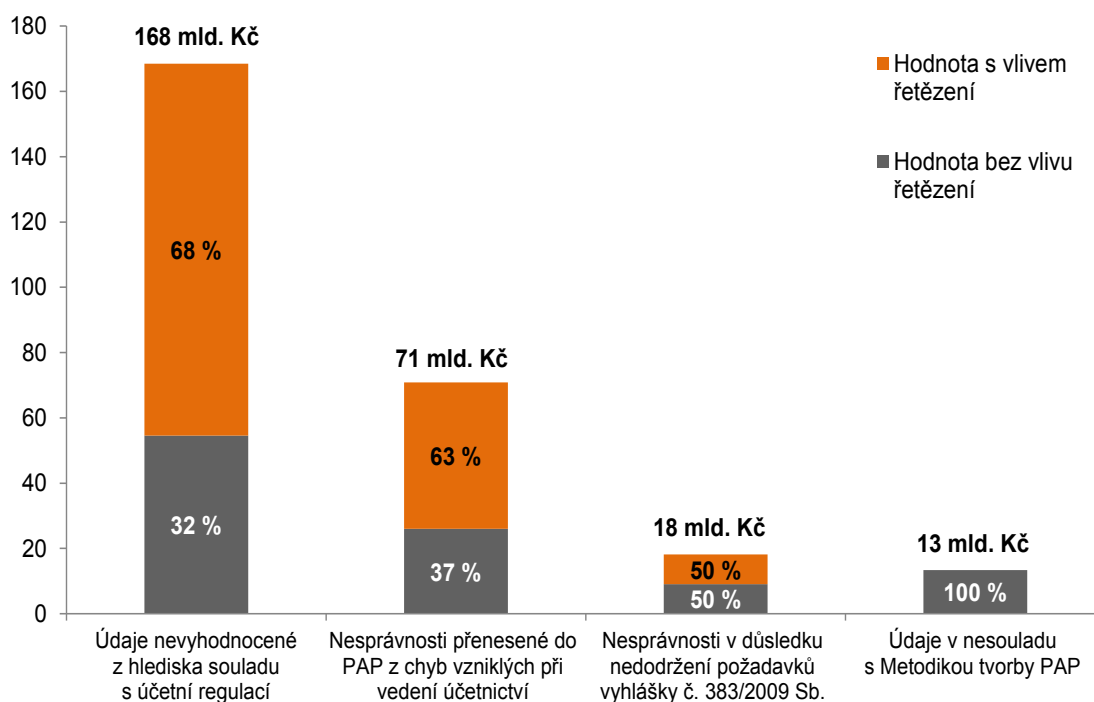
* Celkové údaje zachycené v PAP jsou v tabulce č. 2 vyčísleny ve výši 673 736 002 060,53 Kč.

V právních předpisech nejsou stanovena kritéria pro hodnocení kvality údajů PAP, stejně tak jako pro hodnocení jejich významnosti. Není ani zřejmé, jaké konkrétní údaje jsou pro které uživatele PAP významné.

Údaje obsažené v tabulce č. 12 jsou vyčísleny za jednotlivé kategorie skutečností, které byly v kontrole sledovány. Ty je třeba vždy posuzovat a hodnotit samostatně. Nelze je sečíst a vyjádřit jedním číslem dopadu na PAP. V důsledku provázanosti údajů jednotlivých částí PAP se případná chyba řetězí a v řadě případů se promítá do dalších částí PAP, a zatěžuje tak nesprávností i údaje v navazujících částech. Z tohoto důvodu tak může být jeden údaj zatížen jak nedostatkem z důvodu chyby přenesené z účetnictví, tak z důvodu nesprávně použitého analytického členění, příp. i z důvodu přiřazení jiného identifikátoru partnera, než jaký vyplýval z *Metodiky tvorby PAP*. Součet za jednotlivé kategorie skutečností zjišťovaných v kontrole by proto vedl k duplicitnímu započtení.

Informace z tabulky č. 12 v rozdělení na část bez vlivu řetězení a s vlivem řetězení uvnitř PAP zobrazuje graf č. 3. Z tohoto grafu je zřejmé, že **řetězení údajů uvnitř PAP má významný vliv na výsledný celkový rozsah skutečností, které ovlivňují vypovídací schopnost údajů pomocného analytického přehledu.**

Graf č. 3 – Celkový přehled skutečností zjištěných v údajích PAP MPO k 31. prosinci 2012 dle jejich jednotlivých kategorií a v rozdělení na část bez vlivu řetězení a s vlivem řetězení uvnitř PAP (v mld. Kč)



Z tabulky č. 12 a grafu č. 3 jsou zřejmé tyto skutečnosti:

- **Kvantitativně největší vliv na vypovídací schopnost údajů PAP měly skutečnosti, které nebyly NKÚ vyhodnoceny z hlediska souladu s účetní regulací. U MPO byly vyčísleny ve výši 168 mld. Kč, což je více než 25 % hodnoty celkových údajů PAP.** Šlo o případy, vedené v účetnictví MPO a přenesené do údajů PAP, týkající se peněžních prostředků státního rozpočtu určených na předfinancování výdajů, které jsou následně kryty prostředky z rozpočtu EU prostřednictvím Národního fondu, a majetkových účastí státu v obchodních společnostech vykazovaných u OSS. V kontrole nebyly hodnoceny jako pochybení MPO, neboť jejich dopad na údaje PAP je mimo vliv MPO.
- **Vliv na vypovídací schopnost údajů PAP měly také chyby, které vznikly při vedení účetnictví a byly následně přeneseny do PAP. U MPO byly vyčísleny ve výši více než 70 mld. Kč, což je více než 10 % hodnoty celkových údajů PAP.** Hlavními příčinami vzniku těchto přenesených

nesprávností bylo neúčtování o zálohách na transfery, používání nesprávných syntetických účtů pro vratky nespotebovaných dotací, pro krátkodobé i dlouhodobé závazky související s poskytováním transferů, pro pohledávky související s refundací transferů a pro účtování o závazcích z titulu čistých mezd. **Z uvedeného je zřejmá silná závislost údajů PAP na správnosti a úplnosti vedení účetnictví jakožto základních předpokladech pro kvalitu, a tedy i použitelnost údajů pomocného analytického přehledu.**

- **Vliv na vypovídací schopnost údajů PAP měly i chyby vzniklé v důsledku nedodržení požadavků vyhlášky č. 383/2009 Sb. U MPO byly vyčísleny ve výši více než 18 mld. Kč, což je více než 2 % hodnoty celkových údajů PAP.** Způsobeny byly nesprávným začleněním účetních případů na položky třídění stanoveného pro PAP. Hlavní příčina byla v nesprávném analytickém členění výnosů z titulu refundací předfinancovaných transferů. U těchto případů je nutné upozornit na skutečnost, že přijaté peněžní prostředky refundované od Národního fondu se podle rozpočtové skladby vykazují ve finančním výkazu¹⁹ jako investiční příjem, oproti tomu pro účely PAP nejde o výnos investiční.
- **Vliv na vypovídací schopnost údajů PAP měla také nesprávná aplikace *Metodiky tvorby PAP*. Nesoulad údajů s *Metodikou tvorby PAP* byl vyčíslen ve výši více než 13 mld. Kč, což jsou téměř 2 % hodnoty celkových údajů PAP.** Tento nesoulad byl způsoben především uvedením jiného identifikátoru partnera²⁰ v PAP, než jaký vyplýval z metodiky.

Dále bylo kontrolou zjištěno, že údaje v PAP MPO nebyly úplné. MPO v roce 2012 neúčtovalo o hospodaření s peněžními prostředky, které byly majetkem České republiky a jejichž konečný zůstatek k 31. prosinci 2012 byl ve výši 347 mil. Kč. Šlo o finanční zdroje pro *Program energetických úspor* a pro financování programů ZÁRUKA, START a PROGRES realizovaných v rámci operačního programu *Podnikání a inovace*.

V průběhu kontroly zahájilo MPO realizaci opatření k odstraňování zjištěných nedostatků.

IV. Vyhodnocení

Problematiku sestavování PAP je nutné hodnotit v konkrétních existujících souvislostech. První sestavování PAP bylo v roce 2012 objektivně zatíženo skutečnostmi, které mohly ztěžovat sestavení pomocného analytického přehledu a které nelze dávat k tíži účetním jednotkám, včetně MPO.

Novela vyhlášky č. 383/2009 Sb., která stanovuje od roku 2012 nově povinnosti účetních jednotek ve vztahu k PAP, byla vydána ve Sbírce zákonů 28. prosince 2011. Účetní jednotky tak měly jen 4 dny k tomu, aby se mohly seznámit s jejím obsahem a provést potřebná organizační a technická opatření. Přitom administrativní a organizační náročnost týkající se sběru ekonomických informací se u vybraných účetních jednotek výrazně zvýšila. Např. MPO prostřednictvím PAP předalo ve stavu k 31. prosinci 2012 do CSÚIS více než třicetnásobek údajů o rozvahových a výsledkových účtech ve srovnání s počtem údajů, které předalo prostřednictvím výkazu rozvaha a výkazu zisku a ztráty.

Časový prostor poskytnutý pro aplikaci nových požadavků tak mohl mít u účetních jednotek do určité míry vliv na kvalitu a včasné zavádění systému sběru nových údajů pro PAP, na vytváření potřebných účinných kontrolních prvků a na zajištění kapacit pro účinnou a správnou implementaci nových požadavků.

Pomocný analytický přehled je zpracováván a předáván do CSÚIS pro účely monitorování a řízení veřejných financí. Dle důvodové zprávy k novele vyhlášky č. 383/2009 Sb. by údaje v něm uvedené měly sloužit pro potřeby plnění závazků České republiky vůči EU, k predikci vládního deficitu a dluhu,²¹ řízení veřejných financí za účelem dosahování vládních deficitů deklarovaných v *Konvergenčním*

¹⁹ Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, organizačních složek státu a státních fondů.

²⁰ Nesprávně uvedený identifikátor partnera může vést k problémům ve finanční statistice, a to z důvodu zařazení transakce do nesprávného sektoru institucí. Může také narušovat funkčnost potenciálních křížových kontrol, při kterých by se prostřednictvím identifikátoru partnera měly k sobě „párovat“ odpovídající údaje protistran.

²¹ Na důvěryhodnost statistických údajů týkajících se vládního deficitu a dluhu jednotlivých států vykazují velkou citlivost finanční trhy.

programu a pro plnění vykazovacích povinností České republiky vůči mezinárodním institucím, zejména Evropské komisi zastoupené Eurostatem. Pro tyto účely má zásadní význam kvalita²² údajů v PAP. Z obsahu důvodové zprávy vyplývá, že jde o úpravu tak závažných skutečností, že mohou vznikat pochybnosti o tom, zda je dostačující, aby byly upraveny pouze podzákoným právním předpisem.

K aplikaci uvedené novely byla Ministerstvem financí publikována *Metodika tvorby PAP*. Podle názoru NKÚ je právní nezávaznost této metodiky systémovým problémem. Pokud by účetní jednotky dle této metodiky nepostupovaly, údaje PAP by nebyly vytvářeny konzistentně a v důsledku toho by mohly být nesrovnatelné. Z důvodu nejednotné aplikace by pak byly v PAP uváděny nerelevantní údaje a výsledek, vytvořený souhmem všech zpracovaných a do CSÚIS předaných údajů, by nemohl objektivně sloužit jako efektivní nástroj k monitorování a řízení veřejných financí, což by popíralo samotný smysl vytváření a předávání PAP.

V této souvislosti je nutné upozornit také na skutečnost, že **právní předpisy ani *Metodika tvorby PAP* neřeší způsob promítnutí účetních oprav do údajů PAP. Navíc v roce 2012 přetrvávaly i některé aplikační nejasnosti účetní regulace, které se následně promítaly do údajů PAP.** Přitom na kvalitě údajů z účetnictví přímo závisí i kvalita, resp. vypovídací schopnost a použitelnost údajů PAP. **Pro PAP je oproti účetní závěrce důležitá existence detailnější, unifikovanější a rozsáhlejší účetní regulace, a to až do úrovně postupů účtování na sledovaných účtech,** jinak existuje riziko, že údaje z PAP, a to zejména o obratech na straně MD a na straně D, nebude možné mezi účetními jednotkami porovnat. Aplikační nejasnosti tak mohou způsobit, že účetní jednotky budou stejné účetní případy účtovat různě a údaje v PAP mohou být v důsledku toho vzájemně nekonzistentní, nesrovnatelné, a tedy jen obtížně použitelné pro řízení a monitorování veřejných financí. **Nejasná aplikace účetní regulace a v důsledku toho existence různých výkladových řešení představují systémové riziko pro použitelnost údajů PAP, a tedy i pro naplnění účelu sestavování pomocného analytického přehledu.**

Pro použitelnost agregovaných údajů PAP, a tedy pro naplnění účelu jeho sestavování je také nutné upozornit na problematiku oceňování majetkových účastí státu v obchodních společnostech při změně příslušnosti hospodařit s nimi mezi účetními jednotkami²³. Na základě skutečností zjištěných v této kontrole upozorňuje NKÚ na riziko, že při předávání majetku státu mezi OSS může docházet k předávání nesprávných údajů o jeho účetní hodnotě. To ve svém důsledku vede k neodůvodněné změně vykazované účetní hodnoty majetku České republiky.

22 Důvodová zpráva k návrhu novely vyhlášky č. 383/2009 Sb. uvádí, že v případě udělení výhrady ke kvalitě vykazovaných dat vládní finanční statistiky, kterou může udělit Eurostat členské zemi EU za neplnění požadavků Evropské komise, „... by dále mohlo dojít ke zhoršení stávajícího stupně investičního ratingu země, což by v konečném důsledku mohlo znamenat zpomalení celkové růstové dynamiky jejího hospodářství ...“

23 Na základě zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Seznam zkratk

AČ	–	analytické členění
CSÚIS	–	centrální systém účetních informací státu
ČR	–	Česká republika
ČÚS	–	český účetní standard
D	–	strana Dal syntetického účtu
EU	–	Evropská unie
IČ	–	identifikační číslo
KA	–	kontrolní akce
KS	–	konečný stav (syntetického účtu)
MD	–	strana Má dáti syntetického účtu
MF	–	Ministerstvo financí
MPO	–	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	–	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NKÚ	–	Nejvyšší kontrolní úřad
OSS	–	organizační složka státu
PAP	–	pomocný analytický přehled
PS	–	počáteční stav (syntetického účtu)

13/12

Peněžní prostředky vynakládané na přípravu, realizaci a provoz systémů základních registrů

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/12. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Rudolf Kufa.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými na přípravu, realizaci a provoz systémů základních registrů.

Kontrola byla prováděna od března 2013 do září 2013.

Kontrolováno bylo období od roku 2009 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále též „MV“);

Správa základních registrů, Praha (dále též „SZR“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MV, vypořádala vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

Kolegium NKÚ na svém XX. zasedání, konaném dne 2. prosince 2013,

schválilo usnesením č. 6/XX/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MV je podle zákona č. 2/1969 Sb.¹ ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci, mj. také pro oblast informačních systémů veřejné správy. MV plní koordinační úlohu pro informační a komunikační technologie a je zprostředkujícím subjektem pro prioritní osu 1 – *Modernizace veřejné správy* v rámci *Integrovaného operačního programu*. MV je správcem registru obyvatel a registru agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností. MV je organizační složkou státu a účetní jednotkou.

SZR je správním úřadem, vznikla k 1. lednu 2010 podle § 6 zákona č. 111/2009 Sb.² a zajišťuje provoz registru obyvatel, registru agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností, informačního systému základních registrů, realizaci vazeb mezi jednotlivými základními registry a zpřístupnění referenčních údajů obsažených v základních registrech oprávněným agendám. SZR je organizační složkou státu, která je účetní jednotkou a součástí rozpočtové kapitoly MV.

V roce 2006 schválila vláda ČR strategii elektronizace veřejné správy v České republice, jejímž cílem byla modernizace veřejné správy. V návaznosti na tuto strategii schválila vláda ČR v roce 2007 svými usneseními³ strategii *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Smart Administration) pro období 2007–2015*. Cílem Smart Administration bylo zajistit prostřednictvím využívání informačních a komunikačních technologií koordinovaný a efektivní způsob zlepšování veřejné správy a veřejných služeb.

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

² Zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech.

³ Usnesení vlády ČR ze dne 28. února 2007 č. 197, k návrhu *Integrovaného operačního programu pro období 2007 až 2013 a základním cílům Strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*, a usnesení vlády ČR ze dne 11. července 2007 č. 757, o strategii *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*.

Strategie elektronizace veřejné správy v České republice obsahovala čtyři hlavní projekty:

- Czech Point (Český Podací Ověřovací Informační Národní Terminál) – kontaktní místo veřejné správy poskytující občanům zejména ověřené údaje z agendových informačních systémů⁴.
- Datové schránky – elektronické úložiště, které je určeno k doručování dokumentů orgánů veřejné moci.
- Komunikační infrastruktura veřejné správy – zahrnuje pátevní komunikační síť informačního systému veřejné správy a vytváří potřebný základ pro fungování základních registrů.
- Systém základních registrů veřejné správy – umožňuje bezpečné sdílení dat mezi orgány veřejné moci a oprávněný přístup občanů k údajům vedeným v těchto registrech.

Právním předpisem, který vymezuje systém základních registrů, je zákon č. 111/2009 Sb.² Systém základních registrů se skládá z projektů:

- **základního registru obyvatel** (obsahuje základní údaje o občanech a cizincích s povolením k pobytu a o jiných fyzických osobách s právy a povinnostmi v ČR; gestorem je MV);
- **základního registru agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností** (obsahuje referenční údaje o působnosti orgánů veřejné moci a o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, mj. oprávnění k přístupu k jednotlivým údajům, informace o změnách provedených v těchto údajích apod.; gestorem je MV);
- **základního registru právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci** (obsahuje údaje o právnických osobách, podnikajících fyzických osobách, orgánech veřejné moci i o nekomerčních subjektech, jako jsou občanská sdružení a církve; gestorem je Český statistický úřad);
- **základního registru územní identifikace, adres a nemovitostí** (obsahuje a spravuje údaje o základních územních a správních prvcích; gestorem je Český úřad zeměměřický a katastrální);
- **informačního systému základních registrů** (referenční rozhraní pro přístup k základním registrům a využívání dat v nich uložených; gestorem je MV);
- **převodníku osobních a agendových identifikátorů** (zajišťuje bezpečnost celého systému; gestorem je Úřad pro ochranu osobních údajů).

Principem systému základních registrů je sdílení jednou pořízených dat. Obsah základních registrů tvoří vzájemně provázané údaje uspořádané do databáze, která je vedena v elektronické podobě. Údaje uvedené v základních registrech jsou úřadu pro výkon konkrétní agendy dostupné prostřednictvím informačního systému základních registrů.

Počítačové a přidružené technologie kontrolovaných základních registrů jsou umístěny ve dvou navzájem propojených datových centrech. Jedná se o primární datové centrum, které zajišťuje běžný provoz, a sekundární datové centrum, které funguje jako záložní systém a v případě potřeby nahrazuje primární datové centrum.

Orgány veřejné moci jsou na základě ustanovení § 5 zákona č. 111/2009 Sb.² povinny využívat údaje ze základních registrů a nemusí ověřovat jejich správnost. Využití údajů je možné třemi způsoby: prostřednictvím agendových informačních systémů, Czech Pointu nebo datových schránek.

Kontrola byla zaměřena na projekty v gesci MV, tj. na registr obyvatel (dále též „ROB“), registr agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností (dále též „RPP“) a informační systém základních registrů (dále též „ISZR“). Kontrolován byl postup přípravy, realizace, zajištění provozu a správy uvedených projektů. MV a SZR do 30. června 2013 vynaložily na tyto činnosti celkem 1 602 925 637 Kč, z toho kontrola NKÚ prověřila výdaje ve výši 1 556 655 928 Kč.

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

⁴ Agendový informační systém je informační systém veřejné správy, který slouží k výkonu příslušné agendy (např. evidence obyvatel, živnostenský rejstřík) u příslušného agendového místa (např. u ministerstva, obecního úřadu, rejstříkového soudu).

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Příprava a realizace vybraných projektů základních registrů

Schválením zákona č. 111/2009 Sb.² s účinností od 1. července 2010 byly vytvořeny legislativní podmínky pro naplnění specifického cíle strategie *Smart Administration* zajistit bezpečné sdílení dat orgány veřejné moci a umožnit občanům oprávněný přístup k těmto datům. Uvedený zákon specifikuje mj. funkce a obsah jednotlivých základních registrů v návaznosti na strategické a koncepční cíle MV a vymezuje práva a povinnosti, které souvisejí s vytvářením, užíváním a provozem základních registrů. Zákonem č. 111/2009 Sb.² byla zřízena SZR od 1. ledna 2010 a zahájení provozu základních registrů bylo stanoveno na 1. července 2011.

Jednotlivé části systému základních registrů byly připravovány jako samostatné projekty, financované z *Integrovaného operačního programu*. Projekty byly hrazeny z 85 % z prostředků *Evropského fondu pro regionální rozvoj* (prostřednictvím *Integrovaného operačního programu*) a z 15 % z prostředků státního rozpočtu. Financování přípravy a realizace kontrolovaných projektů (ISZR, ROB a RPP) nebylo do doby ukončení kontroly dokončeno.

Vlastní příprava a realizace každého z projektů ISZR, ROB a RPP byla rozdělena do tří částí:

- vytvoření architektury projektu,
- implementace projektu,
- zajištění publicity projektu.

Pro každou část bylo vždy vyhlášeno samostatné zadávací řízení.

a) Vytvoření architektur a stanovení předmětů vybraných projektů základních registrů

Výběr architektů projektů ISZR, ROB a RPP zahájilo MV v prosinci 2008 vyhlášením soutěží o návrh. S vítěznými účastníky byla realizována jednací řízení bez uveřejnění na dopracování jednotlivých architektur. Od května do srpna 2009 uzavíralo MV s vybranými zájemci smlouvy o dílo.

Výstupy architektů jednotlivých projektů sloužily jako definice předmětu zakázky pro vyhlášení zadávacích řízení na implementace projektů. Dále architekti spolupracovali při vytváření dokumentací pro podání přihlášek projektů v rámci *Integrovaného operačního programu*, zajišťovali administrativu projektů a dohlíželi na dodržování architektur.

Za činnost architektů projektů ISZR, ROB a RPP uhradilo MV celkem 94 278 041 Kč.

b) Implementace vybraných projektů základních registrů

Realizace projektů ROB a RPP měla být dle předpokladu MV zahájena v listopadu 2009 a realizace projektu ISZR v lednu 2010. MV plánovalo dokončit projekty ISZR, ROB a RPP k 30. červnu 2011, což odpovídalo termínu zahájení provozu základních registrů od 1. července 2011, tj. termínu stanovenému zákonem č. 111/2009 Sb.².

Zadávací řízení na implementace projektů ISZR, ROB a RPP vyhlásilo MV v září 2009 jako otevřená řízení. Předmětem implementací byla ve všech případech dodávka informačního systému, základního hardwarového a softwarového vybavení, aplikačního programového vybavení, naplnění systému daty a uvedení systému do provozu.

Otevřená řízení se prodlužovala, protože MV zpracovávalo dodatky k zadávacím dokumentacím a poskytovalo dodatečné informace. Rozhodnutí o výběru nevhodnějších nabídek pro projekty ROB a RPP vydalo MV v březnu 2010 a pro projekt ISZR v dubnu 2010.

V případě projektů ROB a RPP se zadávací řízení dále prodloužila i v důsledku šetření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který v prosinci 2010 svými rozhodnutími zrušil posouzení a hodnocení nabídek, rozhodnutí o výběru nevhodnějších nabídek a všechny následující úkony v zadávacích řízeních na implementace ROB a RPP a uložil MV uhradit náklady řízení v celkové částce 60 000 Kč (viz také část 2b kontrolního závěru).

Původně stanovený termín zahájení provozu základních registrů byl novelou zákona č. 111/2009 Sb.² s účinností od dubna 2010 posunut z 1. července 2011 na 1. července 2012, tj. prodloužen o 12 měsíců.

Smlouvy o dílo na implementaci ROB a RPP uzavřelo MV s vybranými uchazeči v červenci 2011. Původně předpokládané termíny zahájení implementací ROB a RPP v listopadu 2009 se tak opozdily o 20 měsíců.

Smlouvu o dílo na implementaci projektu ISZR uzavřelo MV s vybraným uchazečem až po roce od vydání rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, tj. v dubnu 2011, což bylo v rozporu s ustanovením § 82 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb.⁵ MV uvedlo jako důvod zpoždění uzavření smlouvy personální změny na pozici ředitele projektu ISZR. Původně předpokládaný termín zahájení implementace ISZR – leden 2010 – se tak opozdil o 15 měsíců.

Podle smluv o dílo měla být implementace projektů ISZR, ROB a RPP dokončena do 30. června 2012. MV v tomto termínu akceptovalo projekty s výhradami, zcela dokončeny však byly později: projekt ROB v srpnu 2012, tj. se zpožděním 1,5 měsíce, projekt RPP v říjnu 2012, tj. se zpožděním 3 měsíce, a projekt ISZR v listopadu 2012, tj. se zpožděním 4,5 měsíce.

Důvodem zpoždění dokončení projektů bylo především to, že **MV nezabezpečilo podmínky vyplývající ze zadávací dokumentace a ze smluv o dílo na implementaci projektů.** Při uzavírání smluv o dílo předpokládalo MV umístit technologii základních registrů do dvou datových center zřízených dle koncepce uvedené v dokumentu *Centrální místo služeb 2.0*. Protože MV projekt *Centrální místo služeb 2.0* do doby spuštění základních registrů do provozu nedokončilo, rozhodlo v listopadu 2011, že datová centra bude zajišťovat SZR (viz část 3b kontrolního závěru).

Dalším důvodem zpoždění byly nedostatky v řízení projektů ISZR, ROB a RPP. MV použilo pro řízení projektů *Smart Administration* typovou organizační strukturu řízení (Metodika PRINCeGON) a pro jednotlivé projekty ISZR, ROB a RPP zřídilo samostatné řídicí orgány i podpůrné orgány s meziresortní účastí, ale principy projektového řízení Metodiky PRINCeGON nebyly naplňovány. **Projektové týmy jednotlivých projektů nebyly dostatečně personálně obsazeny, jednotlivé stupně řízení neměly jednoznačně určeny svoje pravomoci a členové jednotlivých organizačních struktur se často měnili. Chyběla i koordinace mezi řízením jednotlivých projektů.**

Za implementaci projektů ISZR, ROB a RPP uhradilo MV celkem 1 226 719 536 Kč.

c) Zajištění publicity vybraných projektů základních registrů

Předmětem publicit projektů ISZR, ROB a RPP byly následující činnosti: informační kampaň, odvysílání minipřehledu *Základní registry – jednoduchá komunikace s úřady* v České televizi, dodávky reklamních předmětů, zajištění propagačních aktivit, velkoplošné informační plakáty, pamětní desky projektů, brožury a informační materiály a účast pracovníků MV na informačních kampaních pro orgány veřejné moci.

Za publicitu projektů ISZR, ROB a RPP uhradilo MV celkem 6 849 516 Kč.

2. Poradenské služby využívané při přípravě a realizaci vybraných projektů

a) Služby na technické poradenství

V rámci technického poradenství bylo v prosinci 2009 a v lednu 2010 dokončeno expertní posouzení technologického řešení projektů základních registrů. Z tohoto posouzení vyplynulo upozornění, že **rizikovou oblastí realizace projektů základních registrů byly požadavky dodavatelů na zajištění datových center. MV přes uvedené upozornění v průběhu implementací projektů ISZR, ROB a RPP neposkytlo dodavatelům datová centra v termínu podle uzavřených smluv. Z tohoto důvodu pak docházelo k prodlužování termínů akceptací dokončených projektů** (viz část 1b kontrolního závěru).

Za technické poradenství uhradilo MV celkem 2 269 960 Kč.

⁵ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

b) Služby na právní poradenství

MV uzavřelo na poskytování právních služeb při zadávání veřejných zakázek na implementaci projektů ISZR, ROB a RPP v průběhu let 2009 až 2011 smlouvy s celkem třemi advokátními kancelářemi. U dvou advokátních kanceláří MV postupovalo v režimu zákona č. 137/2006 Sb.⁵ a podepsalo s nimi prováděcí smlouvy uzavřené na základě rámcových smluv. V případě třetí advokátní kanceláře se jednalo o zakázku malého rozsahu.

V srpnu 2009 a v březnu 2010 uzavřelo MV s advokátní kanceláří písemné smlouvy na poskytování právního poradenství pro zajišťování zadávání veřejných zakázek na implementaci projektů ISZR, ROB a RPP (mj. na přímou právní podporu MV při jednání hodnotící komise a na právní asistenci pro hodnotící komisi) za částku 7 824 960 Kč. MV však uhradilo advokátní kanceláři za poskytované služby částku o 1 194 415 Kč vyšší, než bylo dohodnuto. MV neuzavřelo s advokátní kanceláří na částku 1 194 415 Kč novou písemnou smlouvu, čímž porušilo zákon č. 137/2006 Sb.⁵. Úhrada částky 1 194 415 Kč v rozporu s právním předpisem byla finančním úřadem vyhodnocena jako porušení rozpočtové kázně. MV za toto porušení rozpočtové kázně a za penále odvedlo v roce 2012 celkem 1 983 925 Kč.

V roce 2010 poskytovala Ministerstvu vnitra stejná advokátní kancelář bez uzavřené písemné smlouvy další právní služby při zajišťování veřejných zakázek na implementaci projektů ISZR, ROB a RPP. MV ve *Zprávě o výsledku supervize* uvedlo, že celková cena právních služeb v roce 2010 dosáhla podle advokátní kanceláře výše 13 793 126 Kč a advokátní kancelář požaduje její úhradu. MV částku 13 793 126 Kč neuhradilo. **V případě, že MV tuto částku uhradí, dojde k porušení rozpočtové kázně a ne hospodárnému čerpání prostředků státního rozpočtu.**

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zrušil svými rozhodnutími posouzení a hodnocení nabídek pro projekty ROB a RPP a uložil Ministerstvu vnitra uhradit náklady řízení v celkové částce 60 000 Kč (viz část 1b kontrolního závěru). MV na advokátní kanceláři uvedených 60 000 Kč nenárokovalo, přestože tato advokátní kancelář neupozornila MV na existující rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. **Kontrola NKÚ vyhodnotila uvedený postup MV jako ne hospodárný.**

V prosinci 2009 uzavřelo MV smlouvu na poskytování právních služeb s další advokátní kanceláří. Předmětem smlouvy byla zejména supervize vybraných úkonů první advokátní kanceláře a vypracování ad hoc stanovisek zadávaných Ministerstvem vnitra v souvislosti s realizací zadávacích řízení na implementaci projektů ISZR, ROB a RPP. MV předpokládalo, že uzavřením této smlouvy dosáhne vyšší míry právní jistoty ohledně provedených právních úkonů při zadávání veřejných zakázek na uvedené projekty.

Právní podpora nevedla k bezchybnému průběhu zadávání veřejných zakázek na implementaci ISZR, ROB a RPP (viz část 1b kontrolního závěru).

V květnu 2011 uzavřelo MV smlouvu na poskytování právních služeb s další advokátní kanceláří. Poskytované právní služby se týkaly průběhu zadávacího řízení na projekty ISZR, ROB a RPP v roce 2011.

Za právní poradenství uhradilo MV celkem 10 997 584 Kč.

3. Provozování, správa a financování vybraných projektů základních registrů

a) Příprava provozu základních registrů

Zákonem č. 111/2009 Sb.² byla stanovena nezbytná opatření pro zahájení provozu základních registrů. Harmonogram a technický způsob jejich provedení stanovila vláda ČR nařízením č. 161/2011 Sb.⁶.

Zákonem č. 111/2009 Sb.² byla SZR určena správcem a provozovatelem ISZR. Vlastní implementaci projektu ISZR však provádělo MV, které nezajistilo její časový průběh v souladu se smlouvou o dílo (viz část 1b kontrolního závěru). Projekt ISZR se dostal do časového skluzu a v důsledku toho SZR

⁶ Nařízení vlády ČR č. 161/2011 Sb., o stanovení harmonogramu a technického způsobu provedení opatření podle § 64 až 68 zákona o základních registrech.

nesplnila úkoly uložené nařízením vlády č. 161/2011 Sb.⁶, které se týkaly zprovoznění vnějšího rozhraní ISZR, jeho propojení se základními registry a připojení agendových informačních systémů. SZR dodržela termín zahájení provozu systému základních registrů prodloužený novelou zákona č. 111/2009 Sb.² na 1. července 2012.

b) Provoz a správa vybraných projektů základních registrů

Zákonem č. 111/2009 Sb.² bylo MV určeno správcem a provozovatelem ROB a správcem RPP. **MV v koncepční ani realizační dokumentaci základních registrů neřešilo plánování kapacit, které převezmou základní registry v okamžiku dokončení projektů a jejich přechodu do provozu.** Teprve novelizací zákona č. 111/2009 Sb.² s účinností od 1. července 2012 se SZR stala kromě správce a provozovatele ISZR také provozovatelem ROB a RPP. Tím byla podstatně rozšířena působnost a odpovědnost SZR. MV bylo po této novelizaci správcem ROB a RPP.

Zprovoznění systému základních registrů bylo oproti původním záměrům odloženo o jeden rok a přesunuto novelou zákona č. 111/2009 Sb.² na termín 1. července 2012. Ani ke dni zahájení provozu nebyly projekty zcela dokončeny. Akceptace projektů ISZR, ROB a RPP byly z původně nasmlouvaných termínů posouvány (viz část 1b kontrolního závěru). Ke skluzu docházelo i na straně orgánů veřejné moci a provozovatelů agendových informačních systémů, kteří neplnili povinnou součinnost vyplývající z § 64 až 68 zákona č. 111/2009 Sb.² a z nařízení vlády ČR č. 161/2011 Sb.⁶ (viz část 3a kontrolního závěru).

Projekty ISZR, ROB a RPP nebyly po zahájení provozu k 1. červenci 2012 ještě zcela dokončeny a SZR neměla k dispozici jejich realizační ani provozní dokumentaci. Z těchto důvodů SZR zajistila podporu provozu ISZR, ROB a RPP včetně bezpečnostního monitoringu veřejnými zakázkami zadanými formou jednacního řízení bez uveřejnění a vyzvala k předložení nabídky stávající implementátory ISZR, ROB a RPP. Dobu plnění podpory provozu ISZR, ROB a RPP dohodla SZR smluvně na období do konce roku 2014. V současné době SZR připravuje otevřené zadávací řízení na zajištění těchto činností v období od ledna 2015.

Datová centra pro základní registry začala SZR zajišťovat v časové tísni (viz část 1b kontrolního závěru) a uzavřela smlouvu na poskytování služeb se dvěma státními organizacemi (na jedno datové centrum dne 1. června 2012 a na druhé datové centrum dne 1. srpna 2012). **SZR tak využila výjimku v ustanovení § 18 odst. 1 písm. e) zákona č. 137/2006 Sb.⁵ SZR neprověřila, zda by využití jiných datových center nebylo hospodárnější. Ani MV hospodárnost využití jiných datových center neprověřovalo a o snížení cen za služby datových center nejednalo.**

Vlastní provoz a správu ISZR měla SZR původně zajistit s evidenčním stavem 29,5 pracovníků. **Po rozšíření působnosti SZR o zajišťování provozu ROB a RPP v roce 2012 požadovala SZR od MV navýšit stav pracovníků na 49, aby mohla postupně zajišťovat část činností týkajících se podpory provozu základních registrů vlastními silami. MV nenavýšilo v roce 2012 počet systemizovaných pracovních míst, aby SZR mohla v průběhu roku 2013 snížit počet externích služeb. MV potvrdilo SZR navýšení systemizovaných pracovních míst o deset až s účinností od 1. září 2013.**

Zákonem č. 365/2000 Sb.⁷ byla stanovena práva a povinnosti, která souvisejí s vytvářením, užíváním, provozem a rozvojem informačních systémů veřejné správy. Podle § 5a odst. 3 tohoto zákona měla SZR zajistit atestaci dlouhodobého řízení ISZR, týkající se řízení kvality a bezpečnosti provozu. SZR zadala v září 2012 veřejnou zakázku na atestaci ISZR, ale protože neobdržela do konce roku 2012 od MV potřebnou technickou dokumentaci k projektu ISZR, rozhodla se tuto zakázku zrušit. Jeden z uchazečů se zrušením zakázky nesouhlasil a podal návrh na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů SZR k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který ve věci do srpna 2013 nerozhodl. SZR zajistila jako náhradní řešení certifikaci systému kvality a bezpečnosti informací dle oborových norem ISO⁸ a schválila bezpečnostní politiku ISZR. **SZR neměla do doby ukončení kontroly zajištěnu atestaci dlouhodobého řízení ISZR podle § 5a odst. 3 zákona č. 365/2000 Sb.⁷, čímž neprokázala splnění povinností podle § 5 odst. 2 písm. d) tohoto zákona.**

7 Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

8 ISO/IEC 20000-1:2011, systém managementu IT služeb, a ISO/IEC 27001:2005, systém managementu bezpečnosti informací.

NKÚ vyhodnotil z dokladů o monitoringu stavu a využití ROB a RPP, že provoz systému základních registrů byl v době kontroly stabilizovaný. Sledované kvantitativní parametry vykazovaly ve srovnání s projektovými parametry hodnoty požadované nebo lepší. SZR nastavila podporu orgánů veřejné moci v dostatečném rozsahu a provádí ji způsobem, který nelimituje dotčené subjekty ve využívání informací poskytovaných systémem základních registrů.

NKÚ identifikoval ve využívání systému základních registrů následující riziko:

Zákonem č. 111/2009 Sb.² byl upraven postup správních úřadů při ohlašování a registraci agend a při následném oznamování působnosti orgánů veřejné moci v registrovaných agendách. Vymahatelnost oznamování působnosti orgánů veřejné moci není legislativně upravena. Bez oznámení působnosti v registrované agendě nemohou orgány veřejné moci přistupovat k údajům v základních registrech. MV poskytlo kontrole NKÚ údaje o počtu působností orgánů veřejné moci a o počtu úspěšně oznámených působností ze strany obcí s rozšířenou působností (tj. obcí III. stupně). Z těchto údajů vyplývá, že k 30. červnu 2013 z celkového počtu 205 obcí s rozšířenou působností bylo u 31 obcí (tj. 15 %) oznamování působností v agendách neuspokojivé. **Pro využívání základních registrů je neoznamování působností v registrovaných agendách ze strany orgánů veřejné moci rizikem z hlediska správně fungující elektronizace výkonu veřejné a státní správy.**

SZR čerpala na zajištění svých činností od roku 2010 do 30. června 2013 peněžní prostředky v celkové výši 261 811 000 Kč.

c) Financování provozu vybraných projektů základních registrů

Financování provozu základních registrů do roku 2012 schválila vláda ČR usnesením ze dne 17. srpna 2009 č. 1019⁹. Způsob finančního krytí podpory provozu základních registrů na roky 2013 až 2015 ze státního rozpočtu byl vládou ČR schválen usnesením ze dne 12. září 2012 č. 661¹⁰.

Do ukončení kontroly nebyl zajištěn způsob finančního krytí provozu základních registrů na dobu zajištění udržitelnosti projektů základních registrů (5 let) z hlediska podmínek financování projektů ze zdrojů Evropské unie. MV to zdůvodnilo tím, že v rámci rozpočtového procesu je možné plánovat finanční prostředky pouze na 3 roky a pro další roky již jsou povinny subjekty zodpovědné za udržitelnost projektu plánovat finanční prostředky v rámci standardního rozpočtového procesu. **Riziko nedostatku finančních prostředků v provozní fázi projektu tak zůstává pro provoz základních registrů aktuální.**

4. Splnění předpokládaných cílů vybraných projektů základních registrů

a) Informační systém základních registrů

ISZR měl zajišťovat rozhraní pro přístup k základním registrům a pro využívání dat v nich uložených. **V době kontroly plnil ISZR svoji funkci.**

b) Registr obyvatel

Prostřednictvím fungujícího ROB mělo dojít k významné změně ve vztahu stát a občan. Stav, kdy stát ukládal občanům povinnost opakovaně nahlašovat a dokládat údaje o své osobě, se měl změnit na stav, kdy povinnost ověřovat a získávat referenční údaje přebírá na sebe stát prostřednictvím základních registrů. **V době kontroly byly v ROB vedeny údaje o fyzických osobách podle zákona č. 111/2009 Sb.². Tyto údaje mohli občané a orgány veřejné moci využívat.**

c) Registr agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností

Prostřednictvím fungujícího RPP měly základní registry umožnit veřejné správě získat detailní přehled o tom, co všechno má veřejná správa vykonávat na základě platné právní úpravy, a zároveň mít přehled o tom, jak je daná agenda reálně vykonávána a jak ji lze dále optimalizovat. Podmínkou byla provázanost

⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 17. srpna 2009 č. 1019, *k zajištění finančních prostředků na financování projektů základních registrů.*
¹⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 12. září 2012 č. 661, *o zajištění financování podpory provozu projektů základních registrů v období 2013 až 2015.*

RPP se souvisejícími projekty *eSbírka* a *Procesní modelování agend*. Tyto projekty však nebyly v době kontroly dokončeny. Rovněž nebyly určeny a v RPP zveřejněny závazné parametry pro výkon agend orgánů veřejné moci. Proto nebylo možné automatizovaně ověřovat a porovnávat reálné parametry výkonu státní správy s referenčními daty uloženými v RPP (např. kontrolovat duplicitu při výkonu agend státní správy nebo naopak nepokrytí výkonu státní správy agendami ve vztahu k příslušným legislativním ustanovením). V projektu RPP nefungovala ani aplikační část modelovacího agendového informačního systému včetně uživatelského rozhraní, která měla sloužit pro provázání s projektem *Procesní modelování agend*. **RPP byl v době kontroly připraven v souladu s koncepčními záměry k řízení přístupu všech agendových informačních systémů a jejich uživatelů ke službám základních registrů. RPP ale neplnil prozatím cíle své referenční části, protože nemohl využívat referenční údaje o právních předpisech pořízené ze vstupů projektu *eSbírka* ani informace sloužící k optimalizaci procesů veřejné správy z projektu *Procesní modelování agend* z důvodu nedokončení těchto projektů.**

III. Vyhodnocení

Kontrolována byla příprava, realizace, provozování a správa vybraných základních registrů (ROB a RPP) a informačního systému základních registrů (ISZR) v gesci MV. Do 30. června 2013 vynaložily MV a SZR na uvedené činnosti celkem 1 602 925 637 Kč, z toho kontrola prověřila výdaje ve výši 1 556 655 928 Kč.

Zákon č. 111/2009 Sb.² stanovil zahájení provozu základních registrů na 1. července 2011, v dubnu 2010 byl novelou uvedeného zákona původně stanovený termín prodloužen o rok, tj. přesunut na 1. července 2012. Avšak ani toto opatření nezajistilo dostatečnou časovou rezervu pro vlastní realizaci kontrolovaných projektů. Zahájení implementací projektů bylo opožděno a termíny dokončení projektů nebyly dodrženy. MV projekty akceptovalo s výhradami k termínu 1. července 2012, zcela byly dokončeny se zpožděním 1,5 až 4,5 měsíce.

MV způsobilo opoždění zahájení implementací projektů zpracováváním dodatků k zadávacím dokumentacím, poskytováním dodatečných informací a tím, že uzavřelo smlouvu na implementaci ISZR až po roce od vydání rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, čímž zároveň porušilo zákon č. 137/2006 Sb.⁵ Vliv na opoždění měla i rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kterými byla zrušena rozhodnutí hodnotících komisí o výběru nejvhodnějších nabídek pro projekty ROB a RPP.

Důvodem zpoždění dokončení projektů bylo nedostatečné řízení projektů ze strany MV a také to, že orgány veřejné moci a provozovatelé agendových informačních systémů neplnili své povinnosti vyplývající z § 64 až 68 zákona č. 111/2009 Sb.², tedy povinnosti týkající se ověřování údajů potřebných pro naplnění základních registrů daty.

Ministerstvo vnitra nezabezpečilo podmínky vyplývající ze zadávací dokumentace a ze smluv o dílo. MV přesunulo na SZR svou odpovědnost za zajištění datových center, do nichž měla být umístěna technologická zařízení základních registrů. SZR uzavírala smlouvy na poskytování služeb datových center v časové tísni, s cílem dodržet termín zprovoznění základních registrů. SZR neprověřila, zda by využití jiných datových center nebylo hospodárnější.

SZR byla původně zákonem č. 111/2009 Sb.² zřízena jako správce a provozovatel ISZR. Novelou tohoto zákona se SZR stala od 1. července 2012 také provozovatelem ROB a RPP. MV nenaplánovalo kapacity, které by zajistily provozování ROB a RPP v okamžiku jejich dokončení a přechodu do provozu. Zajištění podpory provozu ISZR, ROB a RPP řešila SZR v časové tísni a zadala příslušné zakázky formou jednacímho řízení bez uveřejnění. Původní počet pracovníků SZR, který byl plánován pouze pro zajištění provozu ISZR, MV v roce 2012 nenavýšilo. SZR proto nemohla v průběhu roku 2013 zajišťovat část činností týkajících se podpory provozu základních registrů vlastními silami. Navýšení o deset systemizovaných pracovních míst potvrdilo MV až s účinností od 1. září 2013.

MV využívalo v průběhu realizace projektů ISZR, ROB a RPP poradenské služby:

- Právní služby při zadávání veřejných zakázek poskytovaly Ministerstvu vnitra tři advokátní kanceláře. Právní podpora přesto nevedla k bezchybnému průběhu zadávání veřejných zakázek na implementaci ISZR, ROB a RPP.
- MV se při čerpání právních služeb chovalo ne hospodárně, neboť uhradilo částku 1 194 415 Kč v rozporu s právním předpisem. Porušilo tím rozpočtovou kázeň a za toto porušení a za penále, jež vyměřil příslušný finanční úřad, odvedlo v roce 2012 celkem 1 983 925 Kč.
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uložil Ministerstvu vnitra uhradit náklady řízení ve výši 60 000 Kč. MV nenárokovalo tuto částku u advokátní kanceláře, přestože neupozornila MV na existující rozhodovací praxi. Kontrola NKÚ vyhodnotila tento postup MV jako ne hospodárný.
- MV čerpalo v roce 2010 bez uzavřené písemné smlouvy právní služby vyčíslené advokátní kanceláří ve výši 13 793 126 Kč. MV tuto částku neuhradilo, ale advokátní kancelář požaduje její úhradu. V případě, že MV tuto částku uhradí, poruší rozpočtovou kázeň a dojde k ne hospodárnému čerpání prostředků státního rozpočtu.
- MV bylo na základě expertního posouzení předem upozorněno na rizika vyplývající z požadavků dodavatelů na zajištění datových center v průběhu implementací projektů. MV přes upozornění neposkytlo dodavatelům datová centra v termínu podle uzavřených smluv. Důsledkem toho bylo prodlužování termínů akceptací dokončených projektů.

Způsob finančního krytí provozu základních registrů v letech 2013 až 2015 byl vládou ČR schválen usnesením ze dne 12. září 2012 č. 661.¹⁰ Z hlediska podmínek financování ze zdrojů Evropské unie je třeba zajistit udržitelnost projektů základních registrů po dobu pěti let. Do ukončení kontroly nebyl zajištěn způsob finančního krytí provozu základních registrů do roku 2018 tak, aby byla zajištěna udržitelnost projektů.

Vyhodnocení naplnění stanovených cílů po roce provozu základních registrů:

- ISZR plnil svoji funkci, tj. umožňoval přístup k základním registrům a využívání dat v nich uložených.
- V ROB byly vedeny údaje o fyzických osobách – orgány veřejné moci tak mohly tyto údaje využívat a občané nemuseli opakovaně nahlašovat a dokládat údaje o své osobě.
- RPP byl připraven v souladu s koncepčními záměry k řízení přístupu všech agendových informačních systémů a jejich uživatelů ke službám základních registrů. RPP ale neplnil cíle své referenční části, protože nemohl využívat referenční údaje o právních předpisech pořízené ze vstupů projektu *eSbírka* ani informace sloužící k optimalizaci procesů veřejné správy z projektu *Procesní modelování agend* z důvodu nedokončení těchto projektů.

Rizikem pro správně fungující elektronizaci výkonu veřejné a státní správy je neuspokojivé oznamování působností v registrovaných agendách. K 30. červnu 2013 u 31 obcí (tj. 15 %) z celkového počtu 205 obcí s rozšířenou působností se tyto nedostatky vyskytly.

13/15

Správa odvodů za porušení rozpočtové kázně

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/15. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Zdeňka Profeldová.

Cílem kontroly bylo prověřit plnění a účinnost opatření k odstranění nedostatků zjištěných při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně.

Kontrola byla prováděna od dubna do července 2013. Kontrolováno bylo období od počátku roku 2011 do 1. čtvrtletí 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející nebo následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí;
Generální finanční ředitelství.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly Ministerstvo financí a Generální finanční ředitelství, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podané Ministerstvem financí bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XVII. zasedání, konaném dne 14. října 2013,

schválilo usnesením č. 6/XVII/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Kontrolní akcí NKÚ č. 10/08 – *Správa odvodů za porušení rozpočtové kázně*, jejíž kontrolní závěr byl Kolegiem NKÚ schválen dne 31. ledna 2011 a zveřejněn v částce 1/2011 *Věstníku NKÚ*, byly zjištěny systémové nedostatky negativně ovlivňující efektivnost kontrolované oblasti. Vláda ČR vzala kontrolní závěr na vědomí, avšak nepřijala žádná opatření. Kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále jen „Kontrolní výbor“) ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce č. 10/08 přijal usnesení č. 87 ze dne 7. června 2011 (dále jen „usnesení č. 87“) a usnesení č. 97 ze dne 13. října 2011 (dále jen „usnesení č. 97“) a požádal ministra financí, aby Ministerstvo financí (dále jen „MF“) v průběhu roku 2012 zpracovalo a předložilo návrh na zefektivnění systému správy odvodů za porušení rozpočtové kázně a navrhlo příslušné legislativní změny.

Od 1. ledna 2011 vykonávají správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále orgány finanční správy podle zákona č. 280/2009 Sb.¹ Od 1. března 2011 může podle ustanovení § 44a zákona č. 218/2000 Sb.² Generální finanční ředitelství (dále také „GFŘ“) z důvodů hodných zvláštního zřetele zcela nebo zčásti prominout odvod za porušení rozpočtové kázně nebo penále, s výjimkou odvodu neoprávněně použitých nebo zadržovaných peněžních prostředků definovaných v ustanovení § 44 odst. 2 písm. a) a b). GFŘ se podílí na přípravě návrhů právních předpisů a vede informační systém *Centrální evidence dotací z rozpočtu* (dále také „IS CEDR“), v němž zpracovává údaje o dotacích, návratných finančních výpomocích a dalších transferech poskytovaných ze státního rozpočtu, státních fondů, státních finančních aktiv a Národního fondu (dále jen „dotace“).

Tato kontrolní akce prověřovala, zda se efektivita správy odvodů za porušení rozpočtové kázně zvýšila a jak MF a GFŘ reagovaly na zjištění NKÚ a doporučení Kontrolního výboru.

1 Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

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

Kontrole NKÚ bylo podrobeno 236 spisů k případům promíjení odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále (dále také „kontrolní vzorek“).

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Kontrola použití dotací a vyměření odvodu a penále

Použití dotací kontrolují poskytovatelé dotací a další subjekty podle zákona č. 320/2001 Sb.³ a případné nedostatky oznamují orgánům finanční správy. Orgány finanční správy provádějí vlastní daňové kontroly či místní šetření podle zákona č. 280/2009 Sb. Pouze orgány finanční správy jsou oprávněny vyměřit v řádném daňovém řízení za porušení rozpočtové kázně odvod a penále podle ustanovení § 44a odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb. Stejně skutečnosti tak prověřuje několik orgánů státní správy.

Počet kontrol provedených orgány finanční správy v letech 2011 a 2012 poklesl cca o 30 % proti ročnímu průměru z let 2006–2009, což odpovídá snižujícímu se objemu poskytnutých finančních prostředků.

Tabulka č. 1 – Statistika správy odvodů za porušení rozpočtové kázně (v tis. Kč)

	2011	2012	1. čtvrtletí 2013	2011–2013
Pravomocně vyměřený odvod a penále	6 855 962	5 767 772	919 120	13 542 854
Prominutý odvod a penále	4 482 045	4 510 312	848 766	9 841 123
Prominuto z vyměřené částky	65 %	78 %	92 %	73 %
Uhrazené odvody a penále	763 326	559 697	145 232	1 468 255

Zdroj: IS CEDR II, IS ADIS.

Pozn.: Vztah mezi vyměřeným a prominutým odvodem a penále je vlivem časového posunu mezi vyměřením a prominutím porovnatelný jen omezeně.

Na duplicitu kontrol podle zákonů č. 320/2001 Sb. a č. 280/2009 Sb. upozornil i Kontrolní výbor a navrhl zařazení kontroly dotací do novely zákona o finanční kontrole a zvážení možnosti procesního postupu podle správního řádu.

GFŘ v roce 2011 předložilo MF návrh na úpravu právních předpisů pro ukládání sankcí za administrativní pochybení a méně závažné porušení povinností. Tento návrh předpokládal, že sankce by byla vyměřována na základě výsledků kontrol prováděných podle zákona č. 320/2001 Sb. postupem podle zákona č. 500/2004 Sb.⁴ Odvod podle zákona č. 218/2000 Sb. by byl vyměřován pouze v případech, kdy nedošlo ke splnění účelu, na který byly prostředky poskytnuty, anebo v případech postihu organizačních složek státu za ztrátu, která byla jejich pochybením způsobena státnímu rozpočtu. Podle návrhu by se podle zákona č. 280/2009 Sb. postupovalo pouze při placení a vymáhání sankcí.

MF uvedené návrhy GFŘ do návrhů novel příslušných právních předpisů nezpracovalo.

S účinností zákona č. 280/2009 Sb. může správce daně použít podle § 93 jako důkazní prostředky v daňovém řízení i veškeré podklady předané mu jinými orgány veřejné moci, které tyto orgány získaly v jimi vedených řízeních, tedy i podklady získané v rámci veřejnosprávních kontrol. Toto oprávnění však klade značné nároky na kvalitu a úplnost podkladů získaných od příslušných orgánů provádějících kontrolu. Protože za správnost vyměření odvodu je i nadále zodpovědný správce daně, předané skutečnosti opětovně ověřuje a doplňuje v daňové kontrole.

³ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Méně závažná porušení podmínek poskytnutí dotace

Výši vyměřeného odvodu a penále ovlivňuje i využití možnosti stanovit v rozhodnutí o poskytnutí dotace podmínky, jejichž porušení bude posuzováno jako méně závažné porušení rozpočtové kázně. Kontrolou NKÚ č. 10/08 bylo zjištěno, že tato možnost byla poskytovateli využívána minimálně. Tuto otázku posuzoval i Kontrolní výbor a doporučil MF, aby zvážilo, zda možnost stanovit v rozhodnutí o přiznání dotace podmínky, jejichž porušení bude posuzováno jako méně závažné porušení rozpočtové kázně, nezměnit na povinnost.

Právní úprava v zákoně č. 218/2000 Sb. je taková, že poskytovatel rozhoduje, zda stanoví podmínky, jejichž porušení bude považováno za méně závažné porušení rozpočtové kázně. I tato kontrolní akce NKÚ prokázala, že zmíněnou možnost poskytovatelé využívají minimálně.

V letech 2011 až 2013 (stav k 31. březnu) byl pouze v 19 případech kontrolního vzorku vyměřen odvod za méně závažné porušení rozpočtové kázně ve výši stanovené dle § 44a odst. 4 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb.

Stále tak přetrvává stav, kdy i porušení podmínek spočívající v administrativním pochybení (například nedodržení lhůt), které v rozhodnutí o poskytnutí dotace nebylo vyčleněno jako méně závažné, bylo sankcionováno odvodem a penále v celkové výši poskytnuté dotace. Takto vyměřené odvody i penále zvyšují objem jak vyměřených, tak i prominutých odvodů a penále a nemají žádný dopad na příjmy státního rozpočtu.

Hospodárnost uložené sankce

Podle ustanovení § 44a odst. 4 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb. účinného od 30. prosince 2011 při stanovení částky odvodu za porušení rozpočtové kázně vezme finanční úřad v úvahu závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dosažení cíle dotace a hospodárnost uložené sankce. Definice hospodárnosti uložení sankce není právním předpisem upravena a MF jako předkladatel novely zákona tuto formulaci nevysvětliilo.

Právní úprava pro aplikaci slovního spojení „hospodárnost uložené sankce“ neposkytuje jednoznačný výklad, a otevírá tak cestu k napadení vyměřeného odvodu opravnými prostředky, případně i soudní cestou.

Důvody pro prominutí odvodu a penále

Při kontrolní akci NKÚ č. 10/08 bylo zjištěno, že v letech 2006–2009 bylo v průměru 90 % objemu vyměřených odvodů a penále prominuto. Podle právní úpravy mohlo MF prominout odvod i penále z důvodů hodných zvláštního zřetele, aniž by byla uvedena jejich definice.

K požadavku na zpřesnění pojmu „důvody hodné zvláštního zřetele“ se připojil i Kontrolní výbor a požádal MF o zpracování relevantních důvodů pro prominutí odvodu a penále a definice pojmu „důvody hodné zvláštního zřetele“ do příslušných právních předpisů. Netransparentnost promíjení odvodů byla kritizována i ze strany Evropské komise⁵.

MF předložilo vládě návrh novely zákona č. 218/2000 Sb.⁶, podle které by mohlo GFŘ promíjet odvody prostředků dotace obsahující prostředky od Evropské unie jen v případě porušení zapříčiněných živelní pohromou, pochybením či nesoučinností poskytovatele nebo v případě fyzické osoby při ohrožení výživy této osoby nebo osob na ni výživou odkázaných. MF návrh odůvodnilo potřebou jednoznačného stanovení podmínek pro promíjení a výjimečností promíjení odvodů a penále.

Právní úprava pro promíjení odvodů a penále nebyla do dne ukončení této kontrolní akce změněna a v případě odvodů u prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu MF ani žádnou novelu právní úpravy nepředložilo.

5 Akční plán pro zlepšení fungování řídicích a kontrolních systémů pro strukturální fondy v České republice, důvodová zpráva k návrhu novely zákona č. 218/2000 Sb.

6 Čj. MF-25219/2013/11-1104 – vláda návrh schválila 9. srpna 2013 usnesením č. 585.

V kontrolovaném období bylo prominuto 73 % pravomocně vyměřeného odvodu a penále. Ke snížení procenta prominutého odvodu a penále došlo zejména přísnějším posuzováním žádostí ze strany GFŘ. Důvodem pro prominutí odvodů a penále byly dle úpravy obsažené v pokynech GFŘ řady D, resp. v rozhodnutí generálního ředitele, (dále jen „pokyny GFŘ“) následující případy:

- důvody hodné zvláštního zřetele (prokázané chyby poskytovatele, nesoučinnost poskytovatele, živelní katastrofy, státem změněné či zapříčiněné situace, v případě fyzické osoby ohrožení výživy žadatele nebo na něj odkázaných osob),
- některé typy porušení rozpočtové kázně (např. neoprávněné rozdělení veřejné zakázky, nesplnění vkladu vlastních zdrojů).

U kontrolního vzorku bylo zjištěno, že GFŘ vyhovělo 10 % žádostí z důvodu tzv. výjimečného případu – tedy z důvodů hodných zvláštního zřetele.

Aplikace pokynů GFŘ pro prominutí

Kontrolní akcí NKÚ č. 10/08 bylo zjištěno, že kritéria pro prominutí odvodu a penále byla stanovena pouze veřejně nedostupnou vnitřní směrnici MF, což negativně ovlivňovalo rovné postavení žadatelů a transparentnost řízení.

Od 1. března 2011 vydalo GFŘ čtyři pokyny pro prominutí, které byly veřejně dostupné. Jednotlivé pokyny GFŘ měnily výši sazby (procento) prominutí nebo neprominutí odvodu. GFŘ posuzovalo žádosti o prominutí odvodů a penále podle pokynu GFŘ účinného ke dni vydání rozhodnutí o prominutí. Žadatelé o prominutí tak neměli právní jistotu, podle kterého pokynu GFŘ bude jejich žádost posuzována.

NKÚ na kontrolním vzorku ověřil, že nejméně ve dvou případech byl tento postup v neprospěch žadatele, kterému byla prominuta nižší částka odvodu a penále, než mohl očekávat podle pokynu GFŘ účinného v době podání žádosti. Z rozhodnutí o prominutí navíc není zřejmé, podle kterého pokynu GFŘ rozhodovalo.

V pěti případech NKÚ zjistil, že GFŘ použilo u prominutí odvodů a penále nesprávná kritéria pokynů GFŘ. Důvodem byla skutečnost, že aplikovaný pokyn GFŘ byl příliš konkrétní, přičemž zjištěné porušení rozpočtové kázně neodpovídalo uvedeným definicím. GFŘ proto podřadilo porušení pod jiný typ porušení rozpočtové kázně.

Z deseti případů, kdy žadatelé odůvodnili žádost o prominutí odvodu a penále ohrožením výživy, GFŘ v osmi případech vyhovělo, aniž by požádalo o doložení tvrzení o ohrožení výživy. Naopak v jednom případě, kdy žádosti nebylo vyhověno, a ve druhém případě, kdy bylo vyhověno částečně, nebyly důvody hodné zvláštního zřetele spočívající v ohrožení výživy žadatele zohledněny, ačkoli byly doloženy.

Komise pro posuzování žádostí o prominutí

NKÚ v kontrolní akci č. 10/08 upozornil i na skutečnost, že celý rozhodovací proces o uložení odvodu a penále a případně i prominutí probíhá bez vlivu nebo spolupráce ze strany poskytovatelů. Stejným problémem se zabýval i Kontrolní výbor, který doporučoval účast poskytovatelů v činnosti komise pro posuzování žádostí o prominutí.

Tuto oblast upravilo GFŘ pouze interními pokyny. Se zapojením poskytovatelů peněžních prostředků do činnosti komise GFŘ nepočítá. Komise je složena ze zástupců MF a GFŘ.

Doporučení komise není pro GFŘ závazné. Pro jednání komise připravilo GFŘ návrh rozhodnutí, který komise buď doporučila, případně doporučila jiné řešení. Na základě jakých skutečností komise své doporučení vydala, nelze kontrolou ověřit, neboť zápisy z jednání komise žádné podklady ani důvody pro doporučení vydané komisí neobsahují. Rozhodnutí GFŘ v kontrolovaných případech respektovalo doporučení komise.

Lhůta pro vydání rozhodnutí GFŘ

Od kontrolní akce č. 10/08 došlo k zásadní úpravě daňového řízení. Přestal platit zákon č. 337/1992 Sb.⁷ a nabyl účinnosti zákon č. 280/2009 Sb. Kontrolní akce NKÚ se zaměřila i na lhůty, v jakých GFŘ žádosti o prominutí odvodu a penále řeší.

Lhůta pro rozhodnutí není v zákoně explicitně upravena, avšak současná právní úprava v § 38 zákona č. 280/2009 Sb. poskytuje daňovým subjektům ochranu před nečinností správce daně. Lhůta obvyklá pro vydání rozhodnutí byla upravena veřejně dostupným interním pokynem MF na šest měsíců.

Žádosti o prominutí podávají daňové subjekty místně příslušnému finančnímu úřadu, který doplní spisový materiál o své stanovisko a postoupí k vyřízení GFŘ, které zpracuje návrh rozhodnutí a požádá o vyjádření komisi. Poté vydá rozhodnutí. Na kontrolním vzorku bylo zjištěno, že celý tento proces trval v kontrolovaném období průměrně 142 dnů.

Ve srovnání například s obecnou lhůtou pro vydání správního rozhodnutí stanovenou zákonem č. 500/2004 Sb. jsou lhůty při rozhodování o prominutí v daňovém řízení delší.

Pokyny Evropské komise

Sankce za porušení dotačních pravidel upravují *Pokyny ke stanovení finančních oprav, které se použijí pro výdaje spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v případě nedodržení pravidel pro veřejné zakázky*⁸, COCOF 07/0037/03, (dále také „pokyn COCOF“) vydané Evropskou komisí. Pokyn COCOF obsahuje typ nesrovnalostí⁹ a doporučenou opravu (sazbu).

Pokud orgány členských států zjistí při kontrolách nesrovnalosti, jsou povinny provést nezbytné opravy. Evropská komise doporučuje, aby členské státy uplatňovaly stejná kritéria a sazby i pro nesrovnalosti zjištěné při ostatních typech kontrol, prováděných členskými státy, a nevyklučuje ani použití přísnějších opatření. Finanční opravy se provádějí zrušením celého nebo části poskytnutého příspěvku EU.

Pokyn COCOF se týká vyměření výše odvodu, a nikoliv jeho prominutí, byl zohledněn v čl. II písm. a) bod 4, resp. čl. II bod 4, pokynu č. GFŘ-D-9 a GFŘ-D-11, kde však upravuje oblast promíjení odvodu.

Personální zajištění a výdaje na správu odvodů a penále

Správu odvodů za porušení rozpočtové kázně v období 2006–2009 zajišťovalo průměrně 590 zaměstnanců územních finančních orgánů a MF a průměrně byly vynaloženy roční výdaje ve výši 303 628 tis. Kč.

V letech 2011–2012 zajišťovalo správu odvodů za porušení rozpočtové kázně průměrně 507 zaměstnanců finanční správy a průměrné roční výdaje činily 281 016 tis. Kč¹⁰.

7 Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

8 Pro programová období 2000–2006 a 2007–2013.

9 Nesrovnalostí se rozumí jakékoliv porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství nebo formou neoprávněného výdaje. Zdroj: Pokyn COCOF.

10 Zdroj: vlastní výpočet NKÚ a závěrečný účet kapitoly MF.

III. Shrnutí a vyhodnocení

V kontrolovaném období byly finančními úřady pravomocně vyměřeny odvody a penále v celkové hodnotě 13 542 854 tis. Kč, přičemž bylo prominuto 9 841 123 tis. Kč a uhrazeno 1 468 255 tis. Kč. Orgány finanční správy na správu odvodů v letech 2011 a 2012 vynaložily celkem 562 032 tis. Kč.

Obecné předpisy upravující postupy správních orgánů, např. zákon č. 500/2004 Sb. nebo zákon č. 280/2009 Sb., kladou důraz na hospodárnost postupu při výkonu státní správy. NKÚ v kontrolní akci č. 10/08 zjistil, že MF prominulo 90 % vyměřených odvodů a penále. Tato kontrolní akce zjistila, že došlo ke zlepšení situace a GFŘ prominulo 73 % vyměřeného odvodu a penále. Ke snížení prominuté částky sice došlo, ale nelze konstatovat, že je oblast správy odvodů za porušení rozpočtové kázně hospodárná a efektivní.

Celý systém je stále zatížen velkou administrativní náročností zatěžující nejen státní správu, ale i samotné příjemce dotací. Duplicitní kontroly, vyměřování odvodu a penále, sledování úhrady, stanoviska a vyjádření k žádostem o prominutí, rozhodování o posečkání platby, návrhy předkládané komisi, doporučení komise a konečné rozhodování o prominutí představují velice zdoluhavé a finančně i personálně náročné procesy. Právní nejistota příjemců dotací ve věci rozhodnutí o jejich žádosti o prominutí (kdy čekací doba dosahuje téměř půl roku) může mít výrazně negativní dopad na jejich činnost.

Podle zákona č. 218/2000 Sb. lze odvod a penále prominout „z důvodů hodných zvláštního zřetele“. Stále vysoké procento prominutého objemu odvodů a penále svědčí o tom, že je nutné přehodnotit sankční ustanovení v zákoně č. 218/2000 Sb. a zároveň precizněji rozlišit závažnost pochybení.

Přijaté novely dotčených právních předpisů jsou dílčími změnami, které nemají zásadní vliv na oblast vyměřování odvodů a následné promíjení, a tedy nevedou k zefektivnění správy odvodů za porušení rozpočtové kázně. Zvýšený výnos je důsledkem přísnějšího rozhodování GFŘ.

Uvádění méně závažných porušení rozpočtové kázně je i nadále na vůli poskytovatelů dotací. „Důvody hodné zvláštního zřetele“ nebyly definovány v žádném právním předpisu. Přetrvává situace, kdy jsou zobecněny typy porušení rozpočtové kázně a u nich je stanoveno procento prominutí nebo neprominutí. Za současného stavu je promíjení odvodů a penále obtížně kontrolovatelné.

Transparentnost procesu promíjení odvodů a penále byla zvýšena jen omezeně. Negativně ji ovlivňuje fakt, že doporučení komise nejsou odůvodňována, a dále skutečnost, že ani důvody pro prominutí dosud nebyly přesně definovány.

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu

Ročník XXI (2013)

Vydavatel:

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 2, 170 04 PRAHA 7

Redakce:

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 282, fax: 233 044 282

E-mail: vestnik@nku.cz

Vychází čtvrtletně

Částka za IV. čtvrtletí 2013 vyšla dne 31. prosince 2013

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)

