

OBSAH

Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI

- | | | |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2019 (VI)
(19/20) | 463 |
| 7. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2020 (III)
(20/05, 20/11, 20/12, 20/14, 20/19, 20/20, 20/22) | 464 |

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

- | | | |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 19/10 | Opravy a údržba silničních mostů | 469 |
| 19/14 | Zavedení elektronické identifikace a zajištění elektronického přístupu ke službám veřejné správy | 505 |
| 19/16 | Rekonstrukce a revitalizace osobních nádraží | 531 |
| 19/18 | Podpory poskytované Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem, a.s. | 549 |
| 19/19 | Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu vynakládané na podporu společného vzdělávání žáků | 569 |
| 19/22 | Peněžní prostředky státu určené na demolice budov v sociálně vyloučených lokalitách | 607 |
| 19/23 | Podpora zaměstnanosti osob starších 50 let a politiky pozitivního stárnutí z operačního programu <i>Zaměstnanost</i> | 629 |
| 19/24 | Hospodaření Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského s majetkem státu a s prostředky státního rozpočtu po jeho transformaci | 647 |
| 19/29 | Účetní závěrka České správy sociálního zabezpečení za rok 2019 a údaje, které jsou Českou správou sociálního zabezpečení předkládány jako podklad pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019 | 665 |
| 19/34 | Zahraniční pohledávky České republiky ve správě Ministerstva financí | 677 |

Část A

Plán kontrolní činnosti

6. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2019 (VI)

Číslo kontrolní akce: 19/20

Předmět kontroly:

Vysokoškolské vzdělávání příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků ozbrojených sil

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 10/2020
(původní údaj: 08/2020).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XIV/2020 na svém XIV. jednání 14. 9. 2020.



7. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2020 (III)

Číslo kontrolní akce: 20/12

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu poskytované na programy protidrogové politiky

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků** – *upřesňuje se:*

A.N.O. - Asociace nestátních organizací, Praha;

KAPPA-HELP, z.s., Přerov;

Magdaléna, o.p.s., Mníšek pod Brdy;

P-centrum, spolek, Olomouc;

POINT 14, z.ú., Plzeň;

PREVENT 99 z.ú., Strakonice;

PROGRESSIVE, o.p.s., Praha;

Společnost Podané ruce o.p.s., Brno;

Středisko prevence a léčby drogových závislostí - DROP IN, o.p.s., Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XI/2020 na svém XI. jednání 20. 7. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/11

Předmět kontroly:

Výstavba a údržba cyklistické infrastruktury

Změna v položce:

Předmět kontroly:

Výstavba, údržba a opravy cyklistické infrastruktury

(původní údaj: Výstavba a údržba cyklistické infrastruktury).

Cíle kontroly:

Provéřit plnění záměrů *Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy České republiky pro léta 2013–2020* a hospodárnost, účelnost a efektivnost peněžních prostředků vynakládaných na výstavbu, údržbu a opravy cyklistické infrastruktury

(původní údaj: Provéřit plnění záměrů Národní strategie cyklistické dopravy České republiky a hospodárnost a účelnost peněžních prostředků vynakládaných na výstavbu a údržbu cyklistické infrastruktury).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/XII/2020 na svém XII. jednání 17. 8. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/14

Předmět kontroly:

Podpora využívání veřejné hromadné dopravy ve městech v elektrické trakci z operačního programu *Doprava 2014–2020*

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků**) – *upřesňuje se:*

statutární město Plzeň;

statutární město Olomouc;

Plzeňské městské dopravní podniky, a.s.;

Dopravní podnik města Brna, a.s.;

Dopravní podnik města Olomouce, a.s.;

Dopravní podnik Ostrava a.s.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XII/2020 na svém XII. jednání 17. 8. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/19

Předmět kontroly:

Opatření ke snížení energetické náročnosti bytových domů podporovaná z *Integrovaného regionálního operačního programu* a z programu *Nová zelená úsporám*

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků*) – upřesňuje se:*

Společenství vlastníků jednotek Adámkova 4945–4948, Chomutov;

Společenství vlastníků jednotek Praha 8, Zelenohorská č.p. 496 – č.p. 513.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XII/2020 na svém XII. jednání 17. 8. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/05

Předmět kontroly:

Podpora energetických úspor u veřejných budov

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků*) – upřesňuje se:*

Ministerstvo financí.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/XIII/2020 na svém XIII. jednání 31. 8. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/20

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky operačního programu *Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost* poskytované malým a středním podnikatelům na poradenství, marketing a vzdělávání a v souvislosti s nákazou Covid 19

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků*) – upřesňuje se:*

Česká agentura na podporu obchodu, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/XIV/2020 na svém XIV. jednání 14. 9. 2020.

Číslo kontrolní akce: 20/22

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu na investice v oblasti sociálních služeb

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků*) – upřesňuje se:*

Středočeský kraj, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/XIV/2020 na svém XIV. jednání 14. 9. 2020.

Část B**Kontrolní závěry z kontrolních akcí****Kontrolní závěr z kontrolní akce****19/10****Opravy a údržba silničních mostů**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/10. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Málek.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda jsou peněžní prostředky určené na opravy a údržbu mostů dostatečné k udržení jejich vyhovujícího stavu a jsou vynakládány efektivně, účelně a hospodárně.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května 2019 do ledna 2020. Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2014 do doby ukončení kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“), Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“), Ředitelství silnic a dálnic ČR, Praha (dále také „ŘSD“), Státní fond dopravní infrastruktury, Praha (dále také „SFDI“), Centrum pro regionální rozvoj České republiky, Praha (dále také „CRR“), Jihočeský kraj, České Budějovice (dále také „JČ kraj“), Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, Praha (dále také „KSÚS Stč. kraje“), Správa a údržba silnic Pardubického kraje, Pardubice (dále také „SÚS Pard. kraje“), Správa a údržba silnic Plzeňského kraje, příspěvková organizace, Plzeň (dále také „SÚS Plz. kraje“), Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje, příspěvková organizace kraje, Brno (dále také „SÚS JM kraje“).

Kolegium NKÚ na svém XI. jednání, které se konalo dne 20. července 2020,

schválilo usnesením č. 7/XI/2020

kontrolní závěr v tomto znění:



Opravy a údržba silničních mostů¹

17 533

Počet mostů na dálnicích a silnicích I. – III. třídy v České republice; z toho 1 701 mostů je na dálnicích a 3 236 mostů na silnicích I. třídy (ve správě ŘSD) a 12 596 mostů na silnicích II. a III. třídy (ve správě krajů).

10,1 %

Podíl mostů na dálnicích a silnicích I. třídy ve špatném až havarijním stavu.

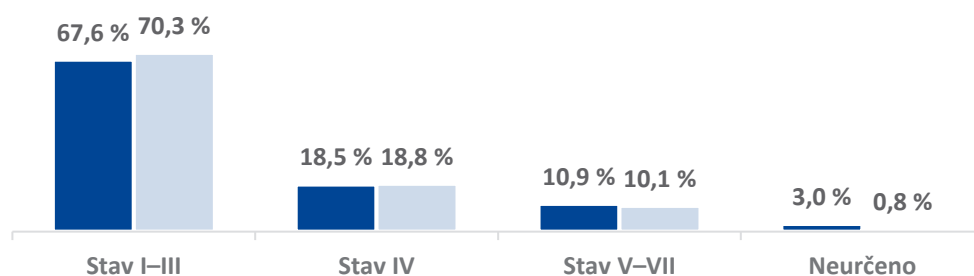
23,3 %

Podíl mostů na silnicích II. a III. třídy ve špatném až havarijním stavu.

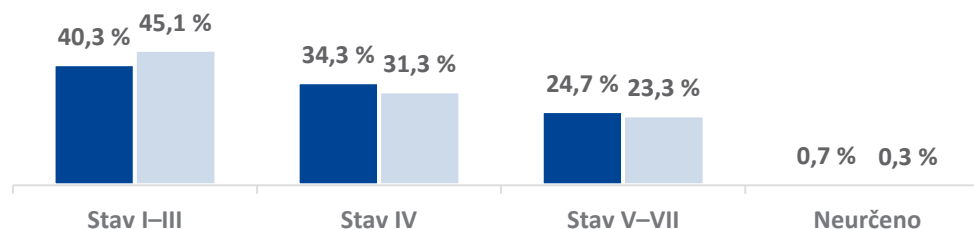
???

O výši peněžních prostředků potřebných pro dosažení alespoň dobrého stavu dálničních a silničních mostů v majetku státu jejich opravami a pro zajištění jejich řádné údržby v rozsahu nezbytném pro udržení tohoto stavu nemá přesný přehled MD ani ŘSD.

Stav mostů na dálnicích a silnicích I. třídy
k 1. 1. 2014 a k 1. 7. 2019



Stav mostů na silnicích II. a III. třídy
k 1. 1. 2014 a k 1. 7. 2019



¹ Zdroj: ŘSD, přehledy z *Informačního systému o silniční a dálniční síti ČR*, stav k 1. 7. 2019. Hodnocení stavu mostů na sedmistupňové škále: stav I – bezvadný, II – velmi dobrý, III – dobrý, IV – uspokojivý, V – špatný, VI – velmi špatný, VII – havarijní (blíže viz příloha č. 1 tohoto kontrolního závěru).

I. Shrnutí a vyhodnocení

- 1. Stávající způsob péče o mosty neposkytuje záruku účelného, efektivního a hospodárného vynakládání veřejných finančních prostředků.** Není zajištěna dostatečná koordinace poskytování podpory určené na opravy a rekonstrukce mostů z různých zdrojů. Financování oprav a rekonstrukcí mostů z tzv. globálních položek² rozpočtu SFDI není zcela transparentní. Z předložených dokladů a analýz vyplývá, že **při stávajícím tempu oprav a rekonstrukcí silničních mostů a počtech mostů ve špatném až havarijním stavu není reálné rychlé dosažení výrazného zlepšení jejich celkového stavu.**
Jednotkové ceny oprav, resp. rekonstrukcí silničních mostů, se v kontrolovaných projektech pohybovaly v širokém rozmezí od 3 812 Kč/m² do 161 260 Kč/m².
- 2. MD nedisponuje analytickým dokumentem, který by se zabýval stavem dálničních a silničních mostů a zajištěním řádné péče o ně.** Tato problematika není blíže řešena v dopravní politice³, ani v dalších koncepčních dokumentech MD. MD ani ŘSD nemá stanoveny konkrétní cíle, ani ukazatele pro měření změn celkového stavu mostů a účinků podpory poskytované na jejich opravy a rekonstrukce.
- 3. MD od roku 2007 neplní svou zákonnou povinnost vést *Centrální evidenci pozemních komunikací*⁴ a dosud nevydalo ani příslušný prováděcí předpis.** Již v roce 2007 přitom vynaložilo částku 2,7 mil. Kč na přípravu návrhu vyhlášky a na vytvoření příslušné internetové aplikace. Vyhlášku ale nevydalo a aplikaci nevyužilo. **Částku 2,7 mil. Kč tedy MD vynaložilo neúčelně, v rozporu s právním předpisem⁵.** Jednotný systém evidence mostů obsahující aktuální, úplné a věrohodné informace o jejich stavu a závadách neexistuje. Údaje o mostech na silnicích II. a III. třídy zveřejňuje ŘSD, aniž by byla zaručena jejich úplnost a aktuálnost.
- 4. MD v letech 2001–2007 podpořilo dotací 5,7 mil. Kč vývoj informačního systému *Bridge Management System* (*Systém hospodaření s mosty*, dále jen „BMS“).** ŘSD i další subjekty veřejné správy ale BMS využívají jen částečně. Rozsahem skutečného využití BMS se MD nezabývalo.
- 5. MD jako garant odbornosti vydávající osvědčení a oprávnění pro prohlídky mostů nedostatečně zajistilo odbornou úroveň a objektivnost hodnocení stavu mostů.** NKÚ zjistil velký počet případů, kdy zprávy z provedených prohlídek mostů obsahovaly formální i věcné nedostatky nebo rozpory. **MD neprovádělo kontrolu zaměřenou na odbornou úroveň a kvalitu výstupů z prohlídek mostů.**
- 6. MD v kontrolovaném období let 2014–2019 neprovádělo vrchní státní dozor, státní dozor, kontrolní prohlídky mostů ani jinou kontrolní činnost zaměřenou na plnění**

² Na rozdíl od tzv. jmenovitých položek přiřazených ke konkrétním projektům (akcím) jsou globální položky v rozpočtu SFDI uvedeny souhrnnými částkami, jejichž čerpání na jednotlivé projekty (akce) je stanovováno podle rozpisů až v průběhu roku.

³ *Dopravní politika České republiky pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050*, schválená usnesením vlády ČR ze dne 12. června 2013 č. 449, *k Dopravní politice České republiky pro období let 2014 až 2020 s výhledem do roku 2050*.

⁴ Ustanovení § 29a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

⁵ Ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

povinností v oblasti prohlídek mostů ani v oblasti evidence a údržby mostů, uložených jejich vlastníkům, resp. správcům právními předpisy a českou technickou normou⁶.

7. **Evidence stavu mostů vedená ŘSD v BMS je nevěrohodná.** U všech 27 dálničních a silničních mostů v majetku státu a správě ŘSD, které NKÚ u ŘSD zkontroloval, zjistil rozpory v údajích, nedostatky spočívající v nedodržování termínů a lhůt pro provádění prohlídek mostů, velké prodlevy s dokončováním a schvalováním prohlídek.
8. **ŘSD nemá vytvořen ucelený systém plánování, sledování, vyhodnocování a kontroly údržby mostů s vazbou na jejich stav a závady zjišťované jejich prohlídkami.** Přesnými a úplnými informacemi o údržbě jednotlivých mostů nedisponuje. Systém hospodaření s vozovkou teprve začíná zavádět.
9. **ŘSD neprovádělo řádnou údržbu a včasné opravy většiny z kontrolovaných mostů. Dlouhodobě neřešilo závady, na něž upozornily prohlídky mostů, a odkládalo provedení doporučených opatření.** Důsledkem bylo postupné zhoršování stavu mostů, zejména poškozování jejich konstrukcí zatékající vodou, a to až do té míry, že některé mosty již nebylo možno opravit a bylo potřeba je nákladně rekonstruovat, popř. strhnout a postavit mosty nové. **ŘSD tím porušovalo povinnosti uložené mu právními předpisy⁷.**
10. **ŘSD při zadávání veřejné zakázky na řešení havarijního stavu mostu na dálnici D1 v roce 2015 nepostupovalo v souladu s právním předpisem.** Zakázku s cenou 51,7 mil. Kč zadalo v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž by byla splněna zákonná podmínka objektivní nepředvídatelnosti a nezávislosti vzniku situace zadavatelem⁸. Havarijní stav mostu byl důsledkem dlouhodobého zanedbání údržby a odkládání jeho oprav.
11. **S ohledem na svou působnost neumožňující kontrolovat nakládání s majetkem krajů NKÚ nemohl vyhodnotit úroveň péče o mosty na silnicích II. a III. třídy.** Údržbu těchto mostů financovaly kraje ze svých rozpočtů, tedy z peněžních prostředků mimo kontrolní působnost NKÚ. Při kontrole oprav mostů financovaných s účastí peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu SFDI nebo IROP však NKÚ zjistil, že přinejmenším u některých mostů nebyly údržbou a včasnými opravami odstraňovány všechny závady zjištěné jejich prohlídkami, takže stav těchto mostů se postupně horšil a jejich následné opravy byly nákladnější.
12. **Projekty rekonstrukcí mostů MMR v IROP⁹ samostatně nesledovalo a nestanovilo pro ně žádný konkrétní cíl, ani žádný indikátor, jímž by bylo možno měřit účinky poskytnuté podpory na úrovni programu nebo projektů. NKÚ kontrolou u CRR zjistil dílčí nedostatky v jeho postupu při kontrole a hodnocení některých žádostí o podporu.**

⁶ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ČSN 73 6221 Prohlídky mostů pozemních komunikací.

⁷ Ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ustanovení § 9 odst. 3 a 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ustanovení § 10 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.

⁸ Ustanovení § 23 odst. 4 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁹ *Integrovaný regionální operační program (IROP) schválený usnesením vlády ČR ze dne 9. července 2014 č. 555, o Integrovaném regionálním operačním programu pro období let 2014–2020*, stav k 20. 12. 2019.

II. Informace o kontrolované oblasti

Podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále také „silniční zákon“), je vlastníkem dálnic a silnic I. třídy stát. Vlastníkem silnic II. a III. třídy je kraj, na jehož území se silnice nacházejí. Vlastník dálnice, silnice nebo místní komunikace je povinen vést evidenci jím vlastněných pozemních komunikací a vykonávat jejich správu zahrnující zejména pravidelné a mimořádné prohlídky, údržbu a opravy. Výkon správy může zajišťovat prostřednictvím správce¹⁰.

Způsob vedení evidence, provádění prohlídek, provádění údržby a oprav dálnic, silnic a místních komunikací stanoví prováděcí předpis¹¹. Rozsah a způsob provádění prohlídek mostů, lhůty a intervaly provádění pravidelných prohlídek, způsob vedení záznamů o prohlídkách a další podrobnosti, stejně jako bližší podrobnosti o údržbě a opravách mostů, obsahuje česká technická norma¹², na kterou prováděcí předpis odkazuje.

Údržbu mostů tvoří souhrn prací, kterými se mosty a jejich vybavení udržují v řádném technickém, bezpečném a sjízdném stavu za všech povětrnostních a za běžných dopravních podmínek. Opravou mostu se stavebními pracemi prováděnými podle schválené dokumentace odstraňují zjištěná poškození nebo vady¹³.

MD je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy. Odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování¹⁴. MD vykonává působnost silničního správního úřadu (dále jen „SSÚ“) ve věcech dálnic¹⁵. Zároveň vykonává státní dozor na dálnicích a vrchní státní dozor nad výkonem státního dozoru prováděného příslušnými SSÚ (krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností)¹⁶. MD schvaluje záměry projektů týkajících se výstavby a obnovy pozemních komunikací (včetně mostů) zpracované ŘSD a doporučuje jejich zařazení k financování z rozpočtu SFDI. MD je rovněž řídicím orgánem operačního programu *Doprava* (pro programové období 2014–2020) (dále jen „OPD“).

ŘSD je státní příspěvkovou organizací zřízenou MD. Podle zřizovací listiny je základním účelem a předmětem činnosti ŘSD mj. hospodaření s dálnicemi a silnicemi I. třídy se součástmi a příslušenstvím, zabezpečení jejich údržby a oprav včetně mostů, zajištění výkonu majetkové správy, vedení příslušné majetkové evidence a pasportů, zajištění prohlídek mostů, zajištění skladů mostních provizorií, provozování Informačního systému silničního hospodářství včetně silniční databanky a *Jednotného systému dopravních informací* (dále také „JSDI“).

MMR je ústředním orgánem státní správy mj. ve věcech regionální politiky. Je řídicím orgánem *Integrovaného regionálního operačního programu* pro období let 2014 až 2020 (dále jen „IROP“), ze kterého byla poskytována podpora mj. na rekonstrukce a výstavbu silničních mostů v rámci projektů rekonstrukce a modernizace vybraných úseků silnic II. a III. třídy. CRR je státní

¹⁰ Ustanovení § 9 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

¹¹ Ustanovení § 8 a § 10 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.

¹² ČSN 73 6221 Prohlídky mostů pozemních komunikací.

¹³ Ustanovení § 10 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.

¹⁴ Ustanovení § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

¹⁵ Ustanovení § 40 odst. 2 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

¹⁶ Ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

příspěvkovou organizací, která byla rozhodnutím ministryně pro místní rozvoj pověřena úkoly zprostředkujícího subjektu IROP. Zajišťuje mj. kontrolu a hodnocení žádostí o podporu, zpracování podkladů pro vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace a monitoring podpořených projektů.

Majetek státu musí být využíván účelně a hospodárně. Organizační složka státu je povinna počínat si tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu. Rovněž je povinna pečovat o zachování majetku a jeho údržbu a chránit jej před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením nebo zneužitím¹⁷.

Vedoucí orgánů veřejné správy mají v rámci své řídicí pravomoci mj. povinnost organizovat finanční kontrolu pro zajištění účinného řízení výkonu veřejné správy, sledovat a vyhodnocovat její výsledky a při zjištění nedostatků neprodleně přijímat konkrétní opatření k nápravě, jakož i systémová opatření, která mají za cíl předcházet a včas odhalovat nesprávné operace a jejich příčiny¹⁸.

Kraje spravují své záležitosti samostatně. Státní orgány mohou do jejich samostatné působnosti zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který stanoví zákon¹⁹.

III. Rozsah kontroly

Kontrolní akci č. 19/10 NKÚ prověřoval nakládání s peněžními prostředky státního rozpočtu, SFDI a Evropské unie (dále také „EU“) určenými na opravy a údržbu silničních mostů. Kontrolu zaměřil především na tři oblasti:

- systém péče o silniční mosty na dálnicích, silnicích I. třídy (působnost MD a ŘSD) z pohledu zajištění dobrého provozně-technického stavu mostů,
- systém financování oprav a údržby dálničních a silničních mostů,
- postup kontrolovaných osob při přípravě, schvalování, realizaci a sledování vybraných projektů oprav a rekonstrukcí mostů.

Kontrola mostů na dálnicích a silnicích I. třídy byla na ŘSD provedena na vzorku 27 mostů. Výběr tohoto vzorku byl proveden tak, aby zahrnoval dálniční mosty na dvou modernizovaných úsecích dálnice a dále typově různé mosty v různých stavebně-technických stavech na silnicích I. třídy. Prověřeny byly projekty oprav a rekonstrukcí mostů s celkovým objemem nákladů 903,7 mil Kč. Kontrola mostů na silnicích II. a III. třídy byla provedena u 14 projektů oprav a rekonstrukcí mostů financovaných s účastí peněžních prostředků SFDI nebo IROP s celkovým objemem nákladů 404,6 mil. Kč. NKÚ dále prověřil postup MMR při stanovení podmínek pro poskytování podpory z IROP využité na financování rekonstrukcí a výstavby mostů na silnicích II. a III. třídy a při rozhodování o poskytnutí této podpory. Na CRR

¹⁷ Ustanovení § 14 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

¹⁸ Ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

¹⁹ Ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

NKÚ prověřil jeho postup při administraci a monitorování 10 projektů rekonstrukcí mostů s celkovým objemem způsobilých výdajů 1,2 mld. Kč.

Kontrola navázala mj. na kontrolní akce č. 13/27²⁰ a č. 17/09²¹, při nichž NKÚ zjistil v činnosti MD i ŘSD opakující se nedostatky, zejména nevytvoření účinného systému řízení investic a odsouvání oprav a neprovádění údržby.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Systém péče o dálniční a silniční mosty a jeho financování

Dálniční a silniční mosty jsou kritickými místy dopravní infrastruktury. Jejich špatný stav může významně ovlivnit bezpečnost a plynulost silničního provozu. Přestože za zajištění řádné péče o mosty na dálnicích a silnicích I. třídy zodpovídá ŘSD, MD za tuto oblast zodpovídá z titulu zřizovatele ŘSD a zároveň ústředního orgánu státní správy, do jehož působnosti a odpovědnosti tato problematika spadá. NKÚ zjistil, že MD ani ŘSD nemají v této oblasti stanoveny žádné konkrétní cíle ani systematicky nesledují a nevyhodnocují úroveň péče o mosty.

Z údajů o stavu mostů zveřejňovaných ŘSD vyplývá, že podíl mostů ve špatném až havarijním stavu z celkového počtu dálničních a silničních mostů v České republice se za posledních pět let snížil jen velmi málo a zejména v případě mostů na silnicích II. a III. třídy zůstává vysoký (blíže viz přílohy č. 6 a č. 7 tohoto kontrolního závěru).

ŘSD nemá vytvořen systém péče o mosty, v němž by věcně, časově a finančně plánovalo, sledovalo a vyhodnocovalo údržbu a opravy mostů v návaznosti na výsledky jejich prohlídek. Opravy a rekonstrukce mostů řeší samostatnými projekty nebo jako součást projektů oprav a modernizace jednotlivých úseků dálnic a silnic I. třídy. Nedisponuje přesnými a úplnými informacemi o prováděné údržbě mostů, resp. není schopno její provádění u jednotlivých mostů dostatečně doložit. Kodstranění těchto nedostatků by mohl přispět systém hospodaření s vozovkou (dále jen „SHV“), který ale ŘSD na rozdíl od krajů zatím nemá zaveden (viz bod IV.8. tohoto kontrolního závěru).

Údržba, opravy a rekonstrukce mostů na dálnicích a silnicích I. třídy byly financovány z globálních položek rozpočtu SFDI „ŘSD opravy a údržba – dálnice“ a „ŘSD opravy a údržba – silnice I. třídy“ a v rámci jmenovitých akcí. SFDI na opravy a údržbu silnic I. třídy (včetně mostů) v letech 2015–2019 uvolnil celkem 52,6 mld. Kč, na opravy a údržbu dálnic (včetně mostů) to bylo 21,9 mld. Kč, celkem tedy 74,5 mld. Kč (viz příloha č. 8 tohoto kontrolního závěru).

²⁰ Kontrolní akce č. 13/27 – *Peněžní prostředky určené na akce oprav a údržby pozemních komunikací*, kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 2/2014 *Věstníku NKÚ*.

²¹ Kontrolní akce č. 17/09 – *Akce stavebního charakteru prováděné za účelem oprav, modernizace a rozvoje sítě silnic II. a III. tříd na území vybraných krajů, spolufinancované z prostředků Evropské unie a národních zdrojů*, kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2018 *Věstníku NKÚ*.

Z globálních položek přitom ŘSD financovalo nejen menší akce, ale i investičně náročné projekty, např. opravu Žďákovského mostu provedenou v letech 2015–2017 za 170,6 mil. Kč bez DPH. Pro financování takovýchto akcí nejsou globální položky dle informací uvedených v dokumentech SFDI určeny.

ŘSD na opravy a rekonstrukce mostů na dálnicích a silnicích I. třídy v letech 2014–2019 vynaložilo celkem 9,8 mld. Kč. Bližší podrobnosti ale neuvedlo s tím, že informace o struktuře opravovaného majetku není schopno poskytnout. Nebylo tedy možno zjistit, kterých mostů se uvedené náklady týkají, ani ověřit věrohodnost poskytnutých údajů.

Opravy a rekonstrukce mostů na modernizovaných úsecích dálnice D1 byly financovány s účastí finančních prostředků EU v rámci projektů zařazených k financování z OPD. Projekt *D1 Modernizace – úsek 02, EXIT 21 Mirošovice – EXIT 29 Hvězdovice* MD schválilo v dubnu 2018 a úpravu harmonogramu prací v listopadu 2018. Projekt *D1 Modernizace – úsek 15, EXIT 112 Jihlava – EXIT 119 Velký Beranov* schválilo v březnu 2017 a úpravu harmonogramu prací v září 2018.

Informace o rozsahu oprav a rekonstrukcí mostů se v jednotlivých částech těchto dokumentací liší. Např. v podrobném rozpočtu projektu modernizace úseku 02 dálnice D1 byly oproti záměru projektu náklady na opravy tří mostů zhruba poloviční, v případě jednoho mostu naopak téměř trojnásobné. Zároveň v něm nebyly zahrnuty dva mosty a tři podjezdy, aniž by byl tento rozdíl v dokumentaci projektu vysvětlen. ŘSD uvedlo, že rozsah modernizace jednotlivých mostů upřesňuje na základě diagnostických průzkumů prováděných jako podklad pro zpracování projektové dokumentace. Dále bez bližších podrobností uvedlo, že opravy a rekonstrukce některých mostů provedlo v předstihu nebo je hodlá řešit až následně v rámci samostatných projektů.

Z dokumentací obou projektů, sloužících jako podklad pro jejich schválení, není zřejmé, jakým způsobem ŘSD stanovilo způsob a rozsah oprav a rekonstrukcí mostů na daných úsecích dálnice, ani zda jimi budou odstraněny všechny jejich závady, které mohou ovlivnit bezpečnost a plynulost provozu po modernizaci dálnice.

NKÚ navíc zjistil, že na modernizovaných úsecích dálnice zůstávají některé mosty, jejichž špatný stav může ohrozit provoz na dálnici. Např. stav mostu převádějícího silnici Hrusice–Hrušov přes dálnici D1 v km 23,404 je dle údajů uvedených v BMS již od března 2011 klasifikován stupněm V – špatný. Ve zprávě z hlavní prohlídky tohoto mostu z dubna 2019 bylo kromě popisu řady závad uvedeno, že je nutno jej zásadně rekonstruovat bez jakékoliv prodlevy. Podle záměru projektu modernizace úseku 02 dálnice D1 měla být provedena úplná přestavba mostu. ŘSD ale k této přestavbě pouze uvedlo, že most vyhovuje budoucímu uspořádání dálnice D1, proto do projektu modernizace D1 nebyl zahrnut a jeho rekonstrukci by měl zajistit jeho vlastník, kterým je obec Hrusice. Žádné bližší informace o řešení špatného stavu mostu neuvedlo s tím, že údaj v BMS řadící most do správy ŘSD není správný.

Údržba mostů na silnicích II. a III. třídy byla financována jednotlivými kraji, tedy z prostředků mimo působnost NKÚ. Opravy a rekonstrukce mostů na těchto silnicích byly financovány s využitím finančních prostředků poskytovaných z rozpočtu SFDI krajům a jimi zřízeným organizacím zajišťujícím správu silnic, a to v rámci globálních položek určených na financování

silnic II. a III. třídy. Výše prostředků byla stanovována až v průběhu roku rozpočtovými opatřeními v návaznosti na rozhodnutí vlády ČR. SFDI na financování silnic II. a III. třídy (včetně mostů) v letech 2015–2019 těmto příjemcům uvolnil celkem 16,5 mld. Kč.

Podle analýzy výběrových řízení zadávaných jednotlivými kraji na „opravy“ silnic II. a III. třídy financovaných z rozpočtu SFDI v letech 2015 až 2018, kterou SFDI zpracoval v roce 2019, poskytl v letech 2015–2018 na opravy 327 mostů na silnicích II. a III. třídy celkem 2,2 mld. Kč. V počtu takto opravených mostů v jednotlivých krajích jsou velké rozdíly. Ve Středočeském kraji bylo opraveno 99 mostů, v Jihočeském kraji 69 mostů a v Jihomoravském kraji 60 mostů. Oproti tomu v Ústeckém a Moravskoslezském kraji nebyl s použitím prostředků poskytnutých z rozpočtu SFDI opraven žádný most, v Libereckém kraji jen 3 mosty a v Plzeňském kraji 9 mostů. Rozhodování o rozsahu a způsobu financování oprav mostů v jednotlivých krajích a o tom, zda pro tento účel využijí prostředky poskytnuté z rozpočtu SFDI, spadá do samostatné působnosti krajů. Obdobnou analýzu pro mosty na dálnicích a silnicích I. třídy SFDI nemá k dispozici.

V případě projektů rekonstrukcí a výstavby mostů na vybraných úsecích silnic II. a III. třídy kraje dále mohly využít finančních prostředků EU poskytovaných v rámci podpory modernizace a rozvoje sítí prioritní regionální silniční infrastruktury z IROP. Koordinace poskytování finančních prostředků na opravy a rekonstrukce mostů na silnicích II. a III. třídy z rozpočtu SFDI a z IROP nebyla dostatečná, neboť spočívala pouze ve stanovení podmínky v pravidlech SFDI s platností od roku 2018, že příjemce musí prokázat (např. čestným prohlášením), že má připraven dostatečný počet projektů, u kterých předpokládá financování z IROP.

Způsob financování silnic II. a III. třídy z rozpočtu SFDI, který NKÚ vyhodnotil jako nesystémový již v kontrolní akci č. 17/09, se nezměnil.

2. Koncepční činnost MD

MD nedisponuje žádným dokumentem, který by se zabýval analýzou stávajícího stavu mostů a identifikoval by již existující či možné budoucí problémy a rizika. V dopravní politice není problematika správy, oprav a údržby silničních mostů řešena. Zmiňována je jen okrajově u dvou specifických cílů v souvislosti s údržbou dopravní infrastruktury a s problematikou bezpečnosti silniční dopravy.

U jednoho z těchto specifických cílů je stanoveno mj. opatření prosazovat systémovou realizaci údržby a oprav infrastruktury podle předem nastaveného harmonogramu pod gescí MD, správců dopravní infrastruktury a krajů. Má jít o „trvalý proces“. K plnění opatření v oblasti údržby a oprav silničních mostů MD uvedlo, že zajištění jejich provozuschopného stavu včetně harmonogramu údržby a oprav zodpovídá ŘSD. Zároveň uvedlo, že vyjma plánu zimní údržby, harmonogramem údržby a oprav silničních mostů nedisponuje. Ke spolupráci s kraji v této oblasti se MD nevyjádřilo.

Ve vyhodnocení účinnosti dopravní politiky²² MD uvedlo, že výše uvedené opatření plní s tím, že podrobněji je rozpracováno a vyhodnocováno v rámci návazné *Národní strategie*

²² Vyhodnocení účinnosti *Dopravní politiky ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050* ze srpna 2017, které MD předložilo vládě na základě úkolu stanoveného při schválení dopravní politiky.

*bezpečnosti silničního provozu na období let 2011 až 2020 s platností od roku 2017*²³. Uvedený dokument se ale problematikou dálničních a silničních mostů nezabývá.

V dokumentu *Dopravní sektorové strategie, 2. fáze*²⁴ (dále jen „DSS2“), který navazuje na dopravní politiku a představuje základní resortní koncepci MD formulující priority a cíle v oblasti rozvoje dopravy a dopravní infrastruktury, není problematika mostů samostatně řešena. Podle bodu 37.5 *Vyhodnocení a údržba stavby* má být mj. sledována životnost provedených prací a rozhodujících konstrukčních částí a sledována a vyhodnocována stavební údržba, opravy a rekonstrukce z pohledu nákladů i životnosti prováděných prací.

Na žádost NKÚ o poskytnutí informací a dokladů o plnění uvedeného opatření v oblasti mostů MD žádné konkrétní informace o sledování a vyhodnocování jejich údržby, oprav a rekonstrukcí z pohledu nákladů i životnosti prováděných prací nevedlo. K plnění cílů průřezové priority PP5 Zajištění kvalitní údržby stávající i nově budované dopravní infrastruktury, mj. zavedení a důsledné uplatnění moderních systémů plánování, sledování a vyhodnocování údržby, MD uvedlo jen informace týkající se obecně silniční dopravní infrastruktury a zmínilo SHV, který ale ŘSD zatím nemá zaveden. Z informací poskytnutých MD vyplývá, že MD nedisponuje konkrétními informacemi o tom, jakým způsobem (tzn. zejména v jakém rozsahu, kvalitě a s jakými náklady) ŘSD zajišťuje údržbu mostů.

3. Centrální evidence pozemních komunikací a evidence mostů

Centrální evidence pozemních komunikací (dále jen „CEPK“) je informačním systémem veřejné správy²⁵, v němž mají být evidovány informace o pozemních komunikacích mj. informace o objížďkách, uzavírkách a omezeních provozu. Vlastníci pozemních komunikací mají do CEPK předávat příslušné údaje v rozsahu stanoveném MD a provozovatel CEPK (MD nebo jím pověřená osoba) má tyto informace zveřejnit a poskytovat je záchranným složkám, dopravcům atd. Způsob vedení CEPK, předávání údajů a zveřejňování údajů vedených v CEPK má stanovit prováděcí předpis.

Povinnost vést CEPK a vydat příslušný prováděcí předpis má MD již od roku 2007. V tomto roce MD podpořilo dotací ve výši 2,7 mil. Kč projekt výzkumu a vývoje, který měl být dokončen v roce 2011. Výsledkem projektu byl návrh vyhlášky o CEPK a vzorová aplikace evidence pozemních komunikací. K využití výsledků tohoto projektu MD uvedlo, že návrh vyhlášky využilo pro zahájení legislativního procesu, který ale nebyl dokončen kvůli právním vadám návrhu vyhlášky. Z důvodu nevydání vyhlášky pak nebyla využita ani uvedená aplikace. Bližší informace ke svému postupu MD nevedlo. Nové zahájení legislativního procesu MD předpokládá až ve druhé polovině roku 2020. Důvod tohoto prodlení MD nevyšvětlilo.

Podle MD plnění některých povinností týkajících se soustředování a zveřejňování informací o pozemních komunikacích a jejich uzavírkách zabezpečuje prostřednictvím ŘSD – Silniční

²³ *Národní strategie bezpečnosti silničního provozu na období let 2011 až 2020 s platností od roku 2017* schválená usnesením vlády ČR ze dne 27. února 2017 č. 160, o *Revizi a aktualizaci Národní strategie bezpečnosti silničního provozu na období let 2011 až 2020 s platností od roku 2017*.

²⁴ DSS2 byly schváleny usnesením vlády ČR ze dne 13. listopadu 2013 č. 850, o *Dopravních sektorových strategiích, 2. fáze*.

²⁵ Ustanovení § 2 písm. b) zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

databanky v Ostravě. Na žádost NKÚ o informaci, zda a popř. kdy a v jakém rozsahu jej MD pověřilo plněním povinností týkajících se vedení CEPK, však ŘSD uvedlo, že ministerstvem nebylo pověřeno. K budoucímu rozsahu evidence údajů o mostech v CEPK MD žádné bližší informace nesdělilo s nekonkrétním odůvodněním, že s ohledem na aktuální stav přípravy vyhlášky týkající se CEPK by bylo předčasné tyto informace uvádět.

Povinnost vést evidenci pozemních komunikací jejich vlastníkovi ukládá silniční zákon²⁶. Podle prováděcí vyhlášky k silničnímu zákonu je základní evidence komunikací pasport, který vedou jejich správci. Rozsah a způsob vedení pasportu dálnic a silnic stanoví vlastník²⁷. Mostní objekty jsou dle silničního zákona součástí dálnice, silnice nebo místní komunikace, která je po nich vedena²⁸. Vlastník nebo správce mostních objektů je povinen zabezpečovat jejich prohlídky včetně vedení záznamů o nich způsobem upraveným českou technickou normou²⁹.

ŘSD pro vedení pasportů jím spravovaných mostů a záznamů o jejich prohlídkách využívá informační systém BMS, obdobně jako většina krajů. Souhrnné informace o mostech a jejich aktuálním stavu soustřeďuje ŘSD v *Informačním systému o silniční a dálniční síti České republiky* (dále jen „ISSDS“) a následně je zveřejňuje ve formě pravidelných přehledů. Údaje o mostech na silnicích II. a III. třídy přebírá z BMS a v případě mostů nacházejících se na území Pardubického, Královéhradeckého a Jihočeského kraje je ŘSD získává formou exportu dat z jimi používaných jiných informačních systémů. Data mu na vyžádání zasílají 2× ročně organizace, které silnice a mosty v daných krajích spravují, a to jen na základě dřívější praxe. ŘSD údaje o stavu mostů na silnicích II. a III. zveřejňuje, aniž by byla stanovena odpovědnost za správnost, úplnost a aktuálnost zveřejněných údajů.

Vedle ISSDS provozuje ŘSD i JSDI, který vznikl jako společný projekt ministerstev dopravy, vnitra a informatiky pro zajištění sběru, zpracování a sdílení dopravních informací³⁰. JSDI soustřeďuje především aktuální informace mající vliv na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích. Na rozdíl od JSDI není status ŘSD při zajištění provozu ISSDS upraven usnesením vlády ČR ani právním předpisem, který by závazně stanovil postup, odpovědnost za sběr, předávání a zveřejňování informací.

4. Bridge Management System (Systém hospodaření s mosty)

MD podpořilo dotací v celkové výši 5,7 mil. Kč dva projekty výzkumu a vývoje, jejichž předmětem bylo vytvoření aplikace BMS včetně finančního modulu. Aplikace měla poskytovat objektivní informace o stavu mostních objektů a zároveň umožnit kvalitnější finanční plánování jejich údržby a oprav. První z těchto projektů byl řešen v letech 2001–2003 s využitím dotace MD ve výši 2,7 mil. Kč, druhý v letech 2005–2007 s využitím dotace MD ve výši 3,0 mil. Kč. Oba tyto projekty jsou zmiňovány mj. v dokumentu *Aktualizace implementačního akčního plánu oboru silniční dopravy z prosince 2014*.

²⁶ Ustanovení § 9 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

²⁷ Ustanovení § 5 odst. 1 a odst. 2 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.

²⁸ Ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

²⁹ Ustanovení § 8 odst. 2 a odst. 3 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ČSN 73 6221 Prohlídky mostů pozemních komunikací.

³⁰ JSDI vznikl na základě usnesení vlády ČR ze dne 18. května 2005 č. 590, k projektu *Jednotného systému dopravních informací pro Českou republiku*. Jeho provozování upravuje vyhláška č. 3/2007 Sb., o celostátním dopravním informačním systému.

V září 2008 vydalo MD metodický pokyn pro provozování BMS, v němž je uvedeno, že systém je rozdělen do pěti základních vzájemně propojených modulů: evidenčního, inspekčního, údržbového, finančního a administrativního modulu. V metodickém pokynu je mj. uvedeno, že hlavním účelem BMS je optimalizace údržbových a stavebních činností s cílem dosažení optimálního využití vložených prostředků. BMS měl sjednotit metodiky vedení mostních pasportů, hodnocení stavů mostů a systémů hospodaření s nimi pro správce všech mostů v ČR a umožnit jim kvalitnější finanční plánování jejich údržby a oprav.

Finanční modul BMS měl mj. umožnit zlepšení rozhodování o provádění údržby a oprav mostních objektů na základě porovnání finančních nákladů pro jednotlivé varianty. NKÚ však zjistil, že ŘSD využívá BMS jen v omezené míře k evidenci údajů o mostech a jejich prohlídkách. Údržbový ani finanční modul nevyužívá a uvedené návaznosti nemá systémově zajištěny. Přestože MD v letech 2001–2007 dotacemi podpořilo vytvoření BMS, rozsahem jeho skutečného využití se nezabývalo. Samo jej při výkonu vrchního státního dozoru, státního dozoru nebo při kontrole činnosti ŘSD v oblasti péče o dálniční a silniční mosty nevyužívá.

5. Prohlídky mostů

Správa dálnice, silnice nebo místní komunikace zahrnuje podle silničního zákona mj. jejich pravidelné a mimořádné prohlídky³¹. Prováděcí vyhláška prohlídky mostů člení na běžné, hlavní a mimořádné s tím, že je zabezpečuje vlastník nebo správce každého mostu, a to i v době dočasného vyloučení mostu z provozu nebo před jeho znovuvvedením do provozu³². Vedle toho uvádí prohlídky kontrolní. Podrobnosti stanoví doporučená česká technická norma, na kterou prováděcí vyhláška odkazuje³³.

Hlavními prohlídkami mostů (dále jen „HPM“) se dle technického předpisu provádí podrobný dozor nad jejich stavem, spolehlivostí a bezpečností, přičemž HPM mají být podkladem pro plánování údržby a oprav mostů. Běžnými prohlídkami mostů (dále jen „BPM“) se provádí běžný dozor nad jejich stavem a bezpečností, přičemž BPM mají být podkladem pro plánování údržby mostů. Prohlížejí se při nich všechny přístupné části mostu. Mimořádnými prohlídkami mostů (dále jen „MPM“) se provádí podrobný dozor nad jejich stavem, spolehlivostí a bezpečností po výskytu mimořádných situací nebo v případě pochybností o stavu mostů. Rozsah a podrobnost každé MPM se stanoví v návaznosti na důvody jejího provedení, které musejí být součástí zadání MPM. Kontrolními prohlídkami mostů se provádí odborný dozor nad prováděním a kvalitou BPM a HPM, nad prováděním předepsaných opatření a prováděním údržby mostů.

Na základě výsledků HPM nebo MPM je každý most zařazen do jednoho ze sedmi klasifikačních stupňů v rozmezí od stupně I – bezvadný stav po stupeň VII – havarijní stav (viz příloha č. 1 tohoto kontrolního závěru). Od zařazení mostu do jednoho z těchto klasifikačních stupňů (hodnotí se spodní stavba a nosná konstrukce mostu) se odvíjejí termíny a intervaly, v nichž mají být prováděny HPM a BPM daného mostu. Dodržování lhůt a termínů a důsledné provádění prohlídek mostů ve stanoveném rozsahu je důležité pro včasné zjištění

³¹ Ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

³² Ustanovení § 8 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.

³³ ČSN 73 6221 Prohlídky mostů pozemních komunikací.

a odstraňování závad, které mohou ovlivnit životnost mostu a bezpečnost dopravního provozu na něm i pod ním.

Prohlídky mostů mohou podle technického předpisu provádět pouze odborně způsobilé osoby na základě zmocnění příslušným SSÚ nadřízeným vlastníkovi/správci mostu. Osobám, které stanoveným způsobem prokáží svou odbornost a bezúhonnost, MD vydává osvědčení nebo oprávnění pro provádění prohlídek mostů. Podmínky a postup při získávání těchto osvědčení a oprávnění MD upravilo metodickým pokynem.

Kontrolou provedenou na vzorku 27 mostů na dálnicích a silnicích I. třídy ve správě ŘSD zjistil NKÚ celou řadu nedostatků. Zprávy z provedených prohlídek v některých případech zjevně neodpovídaly skutečnému stavu mostu v době prohlídky. Některé tyto zprávy pomíjely závady částí a prvků mostu, u nichž lze důvodně předpokládat, že v době konání prohlídky existovaly, a měly tedy být prohlídkami zjištěny. Jedná se zejména o případy, kdy přetrvávání stejných závad je zřejmé ze zpráv z prohlídek provedených bezprostředně před a po prohlídce, která tyto závady pominula. Zjištěny byly případy, kdy obdobný stav součástí a prvků mostů byl hodnocen různým způsobem a různost tohoto hodnocení se projevila v zařazení mostů s obdobnými závadami do různých klasifikačních stupňů jejich stavu, popř. byl různě stanovován stupeň použitelnosti mostu. Klasifikační stupeň téhož mostu se tak mohl zlepšit či zhoršit beze změny jeho skutečného stavu jen na základě subjektivního názoru osoby provádějící prohlídku, aniž by provedení takovéto změny klasifikace bylo ve zprávě z prohlídky vysvětleno a zdůvodněno. Velké rozdíly byly zjištěny ve stanovování opatření k odstranění závad zjištěných prohlídkou. V některých případech byl ve zprávě z prohlídky požadavek na okamžité odstranění závady, ale v následujících prohlídkách byla pro stejnou závadu stanovena několikaletá lhůta, popř. opatření nebylo vůbec navrženo.

Závažnost a množství zjištěných nedostatků svědčí o nesprávném nastavení metodiky provádění prohlídek mostů, popř. o jejím nedodržování, a o potřebě kontroly, která by na nedostatky upozornila a vytvořila tak předpoklady pro jejich řešení. MD jako garant odbornosti prohlídek však žádnou kontrolu zaměřenou na odbornou úroveň a kvalitu výstupů z prohlídek mostů provedených osobami, jimž vydalo příslušné osvědčení nebo oprávnění, v kontrolovaném období let 2014–2019 neprovedlo.

Příklady nedostatků, které NKÚ zjistil v oblasti prohlídek mostů spravovaných ŘSD, jsou uvedeny v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

6. Kontrolní činnost MD

Do působnosti MD podle silničního zákona³⁴ spadá státní dozor na dálnicích a zároveň vrchní státní dozor nad výkonem státního dozoru prováděného příslušnými SSÚ. Osoba pověřená výkonem státního dozoru má zjišťovat porušení povinností stanovených silničním zákonem, tedy mj. nezajištění řádného provádění údržby a oprav dálnic, silnic, místních a účelových komunikací a jejich součástí.

Rozsah a obsah výkonu vrchního státního dozoru není právními předpisy přesně vymezen. MD uvedlo, že jde o jakousi řídicí a usměrňovací (metodickou) činnost, jejímž cílem

³⁴ Ustanovení § 41 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

je upozorňovat pověřené osoby na chybné postupy při provádění státního dozoru, případně odstraňovat jejich nečinnost. V případě zjištěné nečinnosti může MD převzít výkon státního dozoru SSÚ, resp. jím pověřených osob, a samo přímo kontrolovat, zda vlastníci, správci a uživatelé pozemní komunikace řádně plní povinnosti mj. v oblasti evidence, prohlídek a řádné údržby mostů.

Situace v oblasti výkonu státního a vrchního státního dozoru na silnicích I. třídy je poněkud komplikovaná. Tyto silnice jsou ve vlastnictví státu, který ve věcech dopravy zastupuje MD. Správu těchto silnic vykonává ŘSD, které je organizací podřízenou MD. Podle silničního zákona státní dozor na silnicích I. třídy vykonává příslušný SSÚ, kterým je krajský úřad. Vrchní státní dozor vykonává MD. Krajský úřad tedy má v rámci výkonu státního dozoru mj. kontrolovat, zda stát, resp. MD jako vlastník a ŘSD jako správce silnic I. třídy, zajišťuje na území daného kraje řádně jejich údržbu a opravy (včetně silničních mostů). Zároveň ale MD má v rámci vrchního státního dozoru kontrolovat výkon státního dozoru krajským úřadem. MD tedy má kontrolovat krajský úřad, zda řádně vykonává kontrolu ŘSD.

NKÚ zjistil, že MD v oblasti dálničních a silničních mostů v kontrolovaném období let 2014–2019 nevykonávalo vrchní státní dozor ani státní dozor a nedisponuje ani informacemi o výkonu státního dozoru příslušnými SSÚ.

MD v uvedeném období rovněž nezajistilo provedení kontrolní prohlídky žádného mostu ve správě ŘSD. Žádnou jinou kontrolou také neověřovalo, zda ŘSD plní povinnosti uložené mu v oblasti prohlídek mostů, jejich evidence a údržby právními předpisy a zda řádně pečuje o majetek státu, s nímž hospodaří. MD tedy v této oblasti neplnilo povinnosti uložené mu právními předpisy.

7. Evidence stavu mostů na dálnicích a silnicích I. třídy

Zpráva o prohlídce mostu včetně návrhu opatření musí být podle české technické normy bez zbytečného prodlení projednána s vlastníkem/správcem mostu a záznam o projednání uveden do zprávy o prohlídce. Rozsah a podrobnosti zprávy o prohlídce musí v rozsahu prováděné prohlídky umožnit identifikaci změn stavu mostu, jeho částí a prvků od poslední prohlídky (např. provedené opravy), identifikaci rozhodujících závad a poruch mostu, jeho částí a prvků zjištěných prohlídkou, včetně jejich rozsahu a případného porovnání jejich stavu se zjištěními z předchozích prohlídek mostu.

ŘSD neprovedlo ve stanovených termínech/intervalech všechny pravidelné prohlídky (HPM a BPM) ani u jednoho z 27 mostů, které NKÚ kontroloval. U některých mostů zajistilo provedení pouze mimořádných místo pravidelných prohlídek mostu, aniž by tato praxe měla oporu v právních předpisech.

U všech kontrolovaných mostů NKÚ zjistil větší či menší rozpory v časových údajích o termínech provedení, dokončení a schválení jejich prohlídek, které činí tyto údaje nevěrohodnými. Řada prohlídek byla dle údajů v BMS dokončena s několikaletým odstupem a s dalším několikaletým odstupem je ŘSD schválilo. V některých případech tak dle údajů v BMS souběžně probíhalo několik nedokončených prohlídek téhož mostu. U velkého počtu

prohlídek bylo uváděno stejné datum dokončení nebo i schválení. Velký počet prohlídek ŘSD do doby kontroly NKÚ (leden 2020) neschválilo.

Příklady nedostatků, které NKÚ zjistil v oblasti evidence stavu mostů spravovaných ŘSD, jsou uvedeny v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

8. Systém péče o mosty na dálnicích a silnicích I. třídy

ŘSD nemá vytvořen ucelený systém plánování, sledování, vyhodnocování a kontroly údržby dálničních a silničních mostů s vazbou na jejich stav a závady zjištěné jejich prohlídkami a z nich vzešlá doporučená opatření. BMS využívá pouze k evidenci mostů a jejich prohlídek. Údržbový a finanční modul BMS umožňující věcně, finančně a časově plánovat údržbu a opravy mostů ŘSD nevyužívá. Údaje o mostech soustřeďuje kromě BMS i v ISSDS a v JSDI. Pro plánování oprav a údržby mostů využívá jednotný systém informací ve výstavbě, do něhož exportuje data z účetního systému.

ŘSD přistupovalo ke schvalování prohlídek mostů formálně a nedůsledně. Neprovádělo kontrolu úplnosti a věcné správnosti zpráv z prohlídek. Nepožadovalo doplnění chybějících údajů a informací nebo vysvětlení rozporů a nejasností. Podle právních předpisů a české technické normy se prohlídkami mostů zjišťuje jejich stav a tyto prohlídky mají být podkladem pro plánování údržby a oprav mostů. Bez řádné kontroly úplnosti a věcné správnosti zpráv z prohlídek prováděné jejich zadavatelem při jejich projednání a schvalování nelze tyto požadavky naplnit.

Údržbu a menší opravy mostů ŘSD provádělo v rámci běžné činnosti svých středisek správy a údržby dálnic, správ a závodů Praha a Brno. Jejich činnost v této oblasti centrálně nesledovalo a provádění údržby jednotlivých mostů dostatečně nedoložilo. Na žádost NKÚ o předložení dokumentů, v nichž by věcně, časově a finančně vymezilo potřeby údržby a oprav silničních mostů s ohledem na disponibilní zdroje financování, ŘSD předložilo pouze přehled nákladů na uskutečněné opravy mostů na dálnicích a silnicích I. třídy v letech 2011–2019 a plán oprav mostů pro období let 2020–2024, ovšem bez bližších podrobností a s odůvodněním, že informace o struktuře opravovaného majetku není schopno poskytnout.

ŘSD zatím nepoužívá SHV, který má podle metodiky schválené MD v únoru 2010 poskytovat aktuální a objektivní informace o stavu pozemních komunikací a jeho účelem je optimalizace stavebních činností na základě získaných údajů a znalostí o dostupných technologiích s cílem dosáhnout technicky a ekonomicky optimálního využití vložených prostředků, popř. dosažení jiných zvolených priorit.

SHV byl již na konci 90. let provozován pod garancí ŘSD na Správách údržby silnic v jednotlivých okresech České republiky. Po přechodu sítě silnic II. a III. třídy do majetku krajů je v různé míře dále užíván v rámci jejich samostatné působnosti kraji nebo jimi zřízenými organizacemi zajišťujícími správu silnic. Používání SHV je od roku 2018 podmínkou pro poskytování finančních prostředků na financování silnic II. a III. třídy z rozpočtu SFDI, pro financování dálnic a silnic I. třídy SFDI tuto podmínku nestanovil.

Zadávací řízení na veřejnou zakázku na nové vytvoření a zavedení SHV zahájilo ŘSD formou soutěžního dialogu v květnu 2017. Smlouvu s cenou 179,1 mil Kč bez DPH ŘSD uzavřelo s vybraným dodavatelem v prosinci 2019. Zavedení SHV by mělo trvat dva roky. Termín pro zpracování implementační studie řešící mj. komunikaci mezi BMS a SHV byl stanoven na duben 2020.

Na žádost NKÚ o informaci, jak je zajištěna koordinace při plánování oprav a rekonstrukcí mostů, resp. silnic ve správě ŘSD a ve správě krajů a obcí s ohledem na zajištění dopravní dostupnosti a plynulosti dopravního provozu na území České republiky, ŘSD uvedlo, že koordinací uzavírek a plánovaných oprav silniční a dálniční sítě není systémově pověřeno.

9. Údržba, opravy a rekonstrukce mostů na dálnicích a silnicích I. třídy

Povinnost vlastníka, resp. správce zajistit řádnou údržbu a opravy mostů vyplývá ze silničního zákona a příslušné prováděcí vyhlášky³⁵ a zároveň i ze zákona upravujícího nakládání s majetkem státu³⁶. Cílem údržby je udržování mostů v řádném stavu, opravami se mají odstraňovat jejich zjištěná poškození nebo vady. Podkladem pro plánování údržby a oprav mostů mají být prohlídky mostů. NKÚ porovnáním popisu závad a opatření, které byly uvedeny ve zprávách z postupně prováděných prohlídek mostů, ověřoval, jak ŘSD uvedené povinnosti a cíle plní. Zároveň si NKÚ od ŘSD vyžádal doklady o prováděné údržbě a opravách mostů.

Ve zprávách z prohlídek u všech 27 kontrolovaných mostů na dálnicích a silnicích I. třídy byly uvedeny informace svědčící buď o nedostatečné, nebo v některých případech zcela chybějící údržbě mostů a o odkládání jejich oprav. Jednalo se především o opakovaná konstatování závad spočívajících v zanesení mostních závěřů a odvodňovacích systémů, poškození těsnicích prvků a protikorozních nátěrů, průsacích vody neošetřenými trhlinami a netěsnostmi do konstrukce mostu, obnažení a korozi výztuže po odpadnutí krycí vrstvy betonu atd.

Většina zpráv z HPM v hodnocení péče o most obsahovala nicneříkající informaci „... *údržba se provádí v rozsahu možností správce*“, a to i v případech, kdy bylo z popisu stavu mostu a jeho závad zřejmé, že údržba byla zanedbána. V některých zprávách bylo na nedostatečnou údržbu mostu přímo upozorněno. Provádění údržby mostů ŘSD nebylo schopno doložit odpovídajícími doklady, neboť nemá vytvořen systém pro její sledování. Prováděné opravy mostů nebylo možno s určitostí přiřadit konkrétním závadám a opatřením z prohlídek tak, aby se dalo vyhodnotit, které závady a v jakém rozsahu byly opravami odstraněny, a které jimi nebyly řešeny a proč.

Odkládání oprav mostů ŘSD zdůvodňovalo nedostatkem finančních prostředků, popř. tím, že je odstraní až při budoucí celkové rekonstrukci mostu. Oprávněnost těchto důvodů nebo hospodárnost a efektivnost takového postupu ale ŘSD nedoložilo relevantními doklady. Pokud ŘSD v důsledku dlouhodobě neřešených závad nechá některý most dosáhnout stavu, kdy již není možno jej opravit a je potřeba jej nákladně rekonstruovat nebo strhnout a nahradit nově postaveným mostem, mělo by svůj postup vždy řádně zdůvodnit. Bez relevantního

³⁵ Ustanovení § 9 odst. 3 a 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ustanovení § 10 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.

³⁶ Ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

a podloženého zdůvodnění NKÚ takovýto postup nepovažuje za přijatelný. Prostředky na opravy některých mostních objektů ŘSD vynaložilo neúčelně a neefektivně, resp. účelnost, efektivnost a hospodárnost jejich vynaložení nebylo možno z dokladů předložených ke kontrole vyhodnotit.

Nedořešen zůstává stav některých mostů i na modernizovaných úsecích dálnice D1. Nevyhovující stav těchto mostů a dodatečné provádění jejich oprav může negativně ovlivnit provoz na již modernizovaných úsecích dálnice. Provedení pouze dílčích oprav mostů bez stanovení postupu řešení oprav všech jejich dalších částí vykazujících závady je spojeno s rizikem neúčelného vynakládání finančních prostředků.

ŘSD nezajistilo včasné odstranění některých závad mostů zjištěných jejich prohlídkami ani v případech, kdy tyto závady mohly bezprostředně ohrožovat bezpečnost silničního provozu na mostě a bezpečnost prostoru pod ním. Například neprovedlo změnu dopravního značení omezujícího zatížitelnost mostu, nezajistilo uvolněné části mostu, u nichž hrozilo jejich odpadnutí pod most a neřešilo dostatečně rychle a účinně závady mostů na frekventované dálnici, přestože mohlo důvodně předpokládat, že dochází k nebezpečnému poškození jejich konstrukce zatékající vodou.

Na základě požadavku ministra dopravy na provedení mimořádné prověrky mostů s konstrukcí z předpjatého betonu vzneseného v srpnu 2018 ŘSD do ledna 2020 zajistilo diagnostický průzkum jen u 77 mostů. Na žádost NKÚ o informaci, kolika mostů s konstrukcí z předpjatého betonu se výše uvedený požadavek ministra celkově týká a jaký je časový a finanční plán na dokončení prověrky všech těchto mostů v plném rozsahu, ŘSD neodpovědělo. Uvedlo pouze, že předpoklad dokončení první etapy diagnostik je v průběhu roku 2020 a že diagnostiky budou dále probíhat dle dostupných kapacit diagnostických firem.

Příklady nedostatků, které NKÚ zjistil v oblasti evidence údržby a oprav mostů spravovaných ŘSD, jsou uvedeny v příloze č. 4 tohoto kontrolního závěru.

10. Postup ŘSD při řešení havarijního stavu mostů

Negativním důsledkem zanedbávání údržby mostů a odkládání oprav závad zjištěných jejich prohlídkami nemusí být jen jejich postupné chátrání. Na základě přehodnocení stavebně technického stavu mostu může dojít k jeho náhlému zařazení do stupně VII – havarijní. V takovém případě vzniká vlastníkově a správci mostu povinnost neodkladně provést opatření s cílem odvrátit hrozící havárii mostu, např. most uzavřít nebo provést jiná opatření k zajištění bezpečnosti provozu³⁷.

Při zadání veřejných zakázek souvisejících s řešením havarijního stavu mostu může být obtížné s ohledem na nezbytnost neodkladného zahájení prací kvůli časové tísně použít „standardní“ druhy zadávacích řízení (otevřené či užší řízení), a to z důvodu jejich časové a procesní náročnosti. Použití jednacích řízení bez uveřejnění (dále jen „JŘBU“), které je vyhrazeno pro krajní nebo mimořádné situace, je přísně vázáno na splnění zákonem stanovených podmínek, např. jestliže veřejnou zakázku je nezbytné zadat v krajně naléhavém případě, který zadavatel

³⁷ Ustanovení § 8 odst. 4 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích.

svým jednáním nezpůsobil a ani jej nemohl předvídat, a z časových důvodů ji není možno zadat v jiném druhu zadávacího řízení³⁸.

V případě řešení havarijního stavu mostu bývá splněna zákonná podmínka krajní naléhavosti i podmínka nemožnosti zadat veřejnou zakázku z časových důvodů v jiném druhu zadávacího řízení. Je-li ale havarijní stav mostu důsledkem dlouhodobě zanedbávané údržby a odkládání jeho oprav, nemusí být vždy splněna podmínka, že krajně naléhavý případ zadavatel svým jednáním nezpůsobil a ani jej nemohl předvídat. Zadavatel se v takovýchto případech dostává do situace, kdy prakticky nemá možnost zadávat veřejné zakázky na práce související s řešením havarijního stavu mostu jinak než v rozporu s právními předpisy. Vzniku takové situace by tedy měl předejít řádnou péčí o mosty.

V případě mostu v km 29,161 dálnice D1 přes Drhlovský potok ŘSD (viz bod 10.4 d) zadalo veřejnou zakázku na havarijní podepření mostu v JŘBU s odkazem na § 23 odst. 4 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb. Zadávací řízení zahájilo dne 19. 2. 2015 zasláním výzvy k podání nabídky pěti dodavatelům. Z jimi předložených nabídek podle kritéria nejnižší ceny vybralo nabídku uchazeče s cenou 51 697 646,78 Kč bez DPH a dne 24. 3. 2015 s ním uzavřelo smlouvu. ŘSD v uvedeném případě použilo JŘBU neoprávněně, neboť stav vyžadující okamžité zahájení prací na podepření mostu nevznikl náhle z objektivních příčin, ale byl důsledkem dlouhodobě neřešeného zatékání do konstrukce mostu, jehož negativní důsledky ŘSD mohlo předvídat. ŘSD tedy při zadávání této veřejné zakázky postupovalo v rozporu s právním předpisem.

V obdobném případě v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele v případě veřejné zakázky na stavební práce s cenou 116,9 mil. Kč, kterou ŘSD zadalo v roce 2013 v souvislosti s řešením havarijního stavu mostu v km 1,315 km silnice I. třídy č. 43 v Brně, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) v roce 2016 rozhodl, že se ŘSD nedodržením zákonného postupu dopustilo správního deliktu a pro neoprávněné použití JŘBU mu uložil pokutu 700 tis Kč³⁹. Ve zdůvodnění svého rozhodnutí ÚOHS mj. uvedl, že havarijní stav mostu byl důsledkem jeho nedostatečné údržby a včasného neřešení závad. Nejednalo se tedy o náhle způsobený stav, kterému by nebylo možno při vynaložení náležité péče zabránit.

11. Péče o mosty na silnicích II. a III. třídy

S ohledem na svou působnost neumožňující kontrolovat nakládání s majetkem krajů nemohl NKÚ vyhodnotit úroveň péče o mosty na silnicích II. a III. třídy. Údržba těchto mostů, kterou prováděly kraji zřízené příspěvkové organizace zajišťující správu silnic (dále jen „SÚS“), byla financována z rozpočtů krajů, tedy z prostředků mimo kontrolní působnost NKÚ. NKÚ se proto zaměřil na kontrolu využití peněžních příspěvků z rozpočtu SFDI a IROP využitých JČ krajem, KSÚS Stč. kraje, SÚS Pard. kraje, SÚS Plz. kraje a SÚS JM kraje pro financování oprav mostů, a to v rámci samostatných projektů nebo v rámci projektů oprav a rekonstrukcí úseků silnic, na kterých opravované mosty leží.

³⁸ Ustanovení § 23 odst. 4 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, resp. ustanovení § 63 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

³⁹ Rozhodnutí ÚOHS čj. ÚOHS-S0892/2015/VZ-06624/2016/551/DBo ze dne 19. 2. 2016 potvrzené rozhodnutím předsedy ÚOHS čj. ÚOHS-R0082/2016/VZ-39889/2016/321/MMI ze dne 29. 9. 2016.

Z poskytnutých údajů vyplývá, že není vytvořen ucelený systém plánování, sledování, vyhodnocování a kontroly údržby mostů s vazbou na jejich stav a závady zjišťované jejich prohlídkami. Plánování údržby, oprav a rekonstrukcí mostů probíhalo různým způsobem, většinou s využitím SHV (podmínka stanovená pro využití příspěvků z rozpočtu SFDI – viz bod IV.8. tohoto kontrolního závěru) a na základě plánů údržby a plánů investic.

Z předložených dokladů a analýzy provedené SFDI pro mosty na silnicích II. a III. třídy (viz bod IV.1. tohoto kontrolního závěru) vyplývá, že při stávajícím tempu oprav a rekonstrukcí mostů a počtech mostů ve špatném až havarijním stavu není reálné rychlé dosažení výrazného zlepšení jejich celkového stavu.

V případě kontrolovaných projektů ze zpráv z prohlídek mostů a dalších předložených dokladů vyplývá, že přinejmenším u některých mostů nebyly údržbou a včasnými opravami odstraňovány závady zjištěné jejich prohlídkami, takže stav těchto mostů se postupně zhoršil a jejich následné opravy byly nebo mohou být nákladnější.

Například most v km 3,995 silnice III. třídy č. 31216 přes Divokou Orlici v obci Nekoř v Pardubickém kraji byl v roce 2008 zařazen ve stupni III – dobrý. V roce 2009 byly náklady na jeho opravu odhadnuty na 4,8 mil. Kč. V roce 2016 byl jeho stav zhoršen do stupně IV – uspokojivý a v roce 2018 do stupně V – špatný (v BMS je uváděn neaktuální údaj z roku 2016). Ve zprávě z MPM provedené v dubnu 2008 byl uveden výčet závad mostu s opatřeními spočívajícími mj. v ošetření a utěsnění trhlin s požadovaným termínem provedení do 5 let. Obdobné závady ale byly uváděny ve zprávách z BPM provedených v letech 2015–2017. SÚS Pard. kraje řešení uvedených závad nedoložila. V roce 2017 byl most zahrnut do plánu investiční výstavby a jeho závady měly být odstraněny rekonstrukcí. Ta ale byla odložena na rok 2018 pro nedostatek finančních prostředků. V roce 2018 byl most rekonstruován s náklady 18,5 mil. Kč s využitím prostředků poskytnutých z rozpočtu SFDI.

Finanční náročnost oprav mostů byla velmi rozdílná. Její vyhodnocení a porovnání je komplikováno růzností jednotlivých mostů, jejich výchozích stavů a různým rozsahem a charakterem jejich oprav. Jednotkové ceny oprav, resp. rekonstrukcí mostů se v kontrolovaných projektech pohybovaly v širokém rozmezí od 3 812 Kč/m² do 161 260 Kč/m² (viz příloha č. 5 tohoto kontrolního závěru).

NKÚ dále u KSÚS Stč. kraje a SÚS Plz. kraje zjistil nedostatky formálního charakteru v jejich postupu při zadávání veřejných zakázek (nezveřejnění některých částí zadávací dokumentace na profilu zadavatele, nedodržení lhůty pro uzavření smlouvy s dodavatelem, nedodržení lhůty pro odeslání oznámení o změně závazku do *Věstníku veřejných zakázek*).

12. Podpora poskytovaná na opravy a rekonstrukce mostů z IROP

Údržba mostů na silnicích II. a III. třídy byla financována kraji. Pro financování jejich oprav a rekonstrukcí mohly kraje kromě vlastních zdrojů využít finanční prostředky poskytované z rozpočtu SFDI na financování silnic II. a III. třídy a pro rekonstrukce a výstavbu mostů na vybraných úsecích těchto silnic i finanční prostředky poskytované v rámci podpory modernizace a rozvoje sítí prioritní regionální silniční infrastruktury z IROP.

V dokumentaci IROP bylo stanoveno několik kritérií, podle nichž byly úseky silnic zařazeny do prioritní regionální dopravní sítě. Zohledněn byl dopravně-hospodářský význam komunikace, její stavebně-technický stav, intenzita dopravy, nehodovost a vliv na životní prostředí. Do této prioritní regionální sítě takto bylo zařazeno 7 869 km, resp. 8 911 km silnic II. a III. třídy, tj. 16–18 % délky celorepublikové sítě silnic II. a III. třídy (48 738 km k 31. 12. 2014). Podporované úseky prioritní regionální dopravní sítě byly specifikovány v dokumentacích jednotlivých výzev k předkládání žádostí o podporu.

Délka podporovaných úseků silnic se pohybovala od 40 metrů (úsek na silnici II. třídy č. 605 v Plzeňském kraji) do 130 km (úsek na silnici II. třídy č. 101 ve Středočeském kraji). V počtu i celkové délce úseků zařazených v jednotlivých krajích do prioritní regionální sítě komunikací byly výrazné rozdíly. MMR uvedlo, že rozsah prioritní sítě řídicí orgán IROP stanovil na základě podkladů připravených jednotlivými kraji, které úseky silnic vybíraly na základě kritérií stanovených při přípravě dokumentace IROP.

Součástí projektů řešících rekonstrukci a modernizaci silnic II. a III. třídy mohlo být i technické zhodnocení a výstavba silničních mostů, které se na daných úsecích nacházejí. Samostatně však projekty rekonstrukcí silničních mostů nebyly v IROP sledovány. Proto pro ně MMR nestanovilo žádný konkrétní cíl ani indikátor, jímž by bylo možno měřit účinky poskytnuté podpory v této oblasti. S ohledem na použitá výběrová kritéria pro zařazení úseků silnic do prioritní regionální dopravní sítě nemusely být mezi podporované úseky silnic zařazeny úseky se silničními mosty v nejhorších stavech.

Kontrolou provedenou na vzorku deseti projektů obsahujících rekonstrukce mostů, které byly podpořeny z IROP, zjistil NKÚ dílčí nedostatky v postupu CRR při kontrole a hodnocení žádostí o podporu u pěti projektů. V těchto případech např. nebyl v žádostech o podporu dostatečně doložen stav mostu, nebyly vyhodnoceny možnosti variantního řešení rekonstrukce, nebyl dostatečně zdůvodněn postup zadavatele při zadávání veřejných zakázek.

Stav mostů na silnicích II. a III. třídy se dle údajů zveřejňovaných ŘSD v období let 2014 a 2019 mírně zlepšil. V roce 2014 bylo 24,7 % z nich ve špatném až havarijním stavu, v roce 2019 to bylo 23,3 % (podrobněji viz příloha č. 7 tohoto kontrolního závěru). S ohledem na financování oprav, údržby a rekonstrukcí mostů z několika různých zdrojů (prostředky krajů, prostředky poskytnuté z rozpočtu SFDI, prostředky poskytnuté z IROP) a provádění oprav a rekonstrukcí mostů jak v samostatných projektech, tak i v rámci projektů oprav, rekonstrukcí a modernizací silnic II. a III. třídy nelze vyhodnotit, nakolik ke změně stavu mostů na nich přispěje podpora poskytnutá z IROP.

13. Mezinárodní srovnání stavu mostů

Porovnání vývoje stavu dálničních a silničních mostů v různých státech komplikuje rozdílnost metodik hodnocení a vykazování stavu mostů v jednotlivých zemích. Použití obdobných metodik však umožňuje provést srovnání se Slovenskou republikou. Zatímco v České republice je stav mostů na silnicích I. třídy výrazně lepší než na silnicích II. a III. třídy, z údajů uvedených ve studii zpracované Slovenskou správou ciest v roce 2019 vyplývá, že ve Slovenské republice je tomu naopak. Porovnání vývoje stavu dálničních a silničních mostů v České republice a ve

Slovenské republice vyplývá z údajů uvedených v přílohách č. 6 a č. 9 tohoto kontrolního závěru.

Vyhodnocení vývoje stavu dálničních mostů ve Slovenské republice je významně ovlivněno velkým zastoupením mostů, u nichž nebyl stav určen (34,3 % v roce 2018). Podíl mostů ve špatném až havarijním stavu z celkového počtu mostů na silnicích I. třídy se v České republice v období let 2014–2018 snížil z 14,0 % na 11,3 %. Oproti tomu ve Slovenské republice jejich podíl vzrostl z 13,2 % na 22,7 %. Podíl mostů ve špatném až havarijním stavu na silnicích II. a III. třídy v České republice v uvedeném období klesl z 24,7 % na 23,3 %. Ve Slovenské republice se zvýšil z 9,6 % na 13,5 % (blíže viz příloha č. 5 tohoto kontrolního závěru). Analýzu příčin tohoto vývoje zmíněná studie neobsahuje.

Seznam zkratk

BMS	<i>Bridge Management System (Systém hospodaření s mosty)</i>
BPM	běžná prohlídka mostu
CEPK	<i>Centrální evidence pozemních komunikací</i>
CRR	Centrum pro regionální rozvoj České republiky
ČR	Česká republika
ČVUT	České vysoké učení technické v Praze
Dopravní politika	<i>Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050</i>
DSS2	<i>Dopravní sektorové strategie, 2. fáze</i>
EU	Evropská unie
HPM	hlavní prohlídka mostu
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program</i> pro období let 2014 až 2020
ISSDS	<i>Informační systém o silniční a dálniční síti České republiky</i>
JČ kraj	Jihočeský kraj
JŘBU	jednací řízení bez uveřejnění
JSDI	<i>Jednotný systém dopravních informací</i>
KSÚS Stč. kraje	Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje
MD	Ministerstvo dopravy
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPM	Mimořádná prohlídka mostu
OPD	operační program <i>Doprava</i> (pro programové období 2014–2020)
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic ČR
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SHV	systém hospodaření s vozovkou
silniční zákon	zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
SSÚ	Silniční správní úřad
SÚS JM kraje	Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje
SÚS Pard. kraje	Správa a údržba silnic Pardubického kraje
SÚS Plz. kraje	Správa a údržba silnic Plzeňského kraje, příspěvková organizace
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Příloha č. 1

Stavy mostů dle ČSN 73 6221 Prohlídky mostů pozemních komunikací

I. Bezvadný stav	Most zcela bez vad.
II. Velmi dobrý stav	Pouze drobné vady, které neovlivní zatížitelnost mostu.
III. Dobrý stav	Závažnější vady, které neovlivní zatížitelnost mostu.
IV. Uspokojivý stav	Vady a poruchy, které mohou v budoucnu zatížitelnost mostu ovlivnit.
V. Špatný stav	Vady a poruchy ovlivňující zatížitelnost mostu odstranitelné včasnou údržbou nebo opravou.
VI. Velmi špatný stav	Vady a poruchy ovlivňující zatížitelnost mostu odstranitelné jen včasnou velkou opravou zahrnující důležité části konstrukce mostu.
VII. Havarijní stav	Stav mostu, který zásadně ovlivňuje jeho zatížitelnost a vyžadující okamžité opatření k odvrácení hrozící katastrofy.

Příklady nedostatků zjištěných v oblasti prohlídek mostů ve správě ŘSD

a) V případě mostu přes řeku Moravu na hranici České republiky se Slovenskem v km 60,471 dálnice D2 byl stav mostu v lednu 2005 klasifikován stupněm II – velmi dobrý. Po HPM provedené dne 29. 9. 2010 byl stav mostu překlasifikován do stupně IV – uspokojivý. Na základě výsledků MPM provedené dne 4. 10. 2010 (tzn. jen o pět dnů později) byl stav mostu překlasifikován zpět do stavu II. Tato klasifikace stavu pak byla uváděna i ve zprávách z BPM provedených v období od října 2010 do července 2013. Ve zprávě z BPM provedené v březnu 2014 byl uváděn stav mostu ve stupni IV, avšak ve zprávě z BPM provedené v prosinci 2015 opět ve stupni II a ve zprávě z BPM provedené v listopadu 2016 nebyl klasifikační stupeň stavu mostu vůbec uveden. Na základě HPM provedené v říjnu 2017 pak byla klasifikace mostu opět zhoršena do stupně stupeň V – špatný (spodní stavba) a IV – uspokojivý (nosná konstrukce).

Ve zprávě ze zmíněné HPM provedené v září 2010 byl uveden stručný popis částí mostu a čtyři závady týkající se trhlin ve sloupech, poškození mostních závěrů, poškozené vozovky a koroze zábradlí. U všech bylo navrženo opatření s termínem provedení do jednoho roku. Oproti tomu zpráva z MPM provedené dne 4. 10. 2010 obsahuje pouze popis jediné závady, a to hlubokých trhlin na pilířích mostu. Přestože z této zprávy není zřejmé, že by se MPM zabývala jakýmkoliv jinými částmi nebo prvky mostu, byl na jejím základě zlepšen klasifikační stav mostu o dva stupně. Tato změna nebyla ve zprávě nijak vysvětlena ani zdůvodněna a neodpovídá závažnosti závad, které most v době prohlídky zjevně vykazoval. ŘSD uvedené změny klasifikace stavu mostu nevysvětlilo.

Navíc u tohoto mostu ve všech zprávách z BPM provedených od března 2006 do června 2012 nebyl uveden popis stavu kontrolovaných částí mostu, ale jen stejný výčet 10 závad, ovšem bez návrhu opatření na jejich odstranění. Všechny těchto 14 zpráv je textově shodných, včetně chyb a překlepů v popisech závad. V úvodní poznámce bylo ve všech těchto zprávách uvedeno, že stav mostu se nezměnil. O nezodpovědném přístupu k vyplňování údajů do zpráv svědčí např. i to, že podle zpráv z BPM provedených v červnu 2012 nebo červenci 2013 byla v době těchto prohlídek teplota vzduchu 0,0 °C.

b) V případě mostu v km 113,327 dálnice D1 byly ve zprávách z jeho prohlídek provedených v období od května 2005 až do dubna 2018 popisovány tytéž závady spočívající v poškozené izolaci, zatékání vody do konstrukce mostu, korozi výztuže, degradaci betonu a s tím související zhoršování stavu mostu. Ve zprávě z MPM provedené v červnu 2010 bylo mj. navrženo provedení celkové rekonstrukce mostu s termínem do pěti let. Ve zprávě z MPM provedené v březnu 2012 bylo konstatováno zhoršení stavu mostu s návrhem na provedení celkové rekonstrukce mostu, ovšem s termínem do 10 let. Ve zprávě z HPM provedené v prosinci 2014 nebylo žádné opatření navrženo, přestože stav mostu se nezlepšil.

Zpráva z HPM provedená v prosinci 2014 je v popisu stavu mostu i závad velmi stručná a obsahuje jedinou fotografii, na níž je pouze tabulka s evidenčním číslem mostu. Nejsou v ní uvedeny některé závady, na které bylo upozorněno ve zprávách z prohlídek mostu provedených před i po ní. Např. ve zprávě z MPM provedené v březnu 2012 je přitom uveden popis závad říms: „*Beton hloubkově degradovaný, místy se na pravé straně u O2 již rozpadá.*“

Na spodním líci říms jsou patrné stopy po masivním zatékání. Prefabrikáty nad mostním otvorem jsou pokleslé, vysunuté. Římsy jsou porostlé mechem.“ Ve zprávě z HPM provedené v prosinci 2014 je jen velmi stručně uvedeno: „*Římsy jsou na povrchu porostlé mechem – setrvalý stav.*“ Ve zprávě z MPM provedené v září 2015 je znovu uveden velmi obsáhlý podrobný popis závad říms.

Ve zmíněné zprávě z HPM provedené v prosinci 2014 byla mj. konstatována absence zábradlí na římsách mostu, ovšem bez návrhu opatření. Na základě této HPM byl zároveň bez vysvětlení zlepšen evidenční stav použitelnosti mostu ze stupně III – použitelný s výhradou do stupně II – podmíněně použitelný. V případě obdobných mostů v km 22,842 dálnice D1, v km 116,359 dálnice D1, v km 117,029 dálnice D1 a v km 119,879 dálnice D1 přitom stejná absence zábradlí byla důvodem pro změnu stavu jejich použitelnosti do stupně V – nepoužitelný s návrhem na okamžité odstranění této závady.

c) V případě mostu v km 119,879 dálnice D1 byly ve zprávách z jeho prohlídek popsány obdobné nedostatky, jako u konstrukčně stejných mostů v km 116,359 dálnice D1 a v km 117,029 dálnice D1. Přesto byl stav každého z těchto mostů klasifikován v jiném stupni, aniž by bylo ze zpráv zřejmé proč. Klasifikační stupeň mostu v km 119,879 dálnice D1 byl v březnu 2012 zhoršen ze stupně II do stupně V a po té v říjnu 2014 opět zlepšen do stupně III, aniž by bylo v příslušné zprávě z HPM vysvětleno proč. Z popisu a fotodokumentace je zřejmé, že skutečný stav mostu se nezměnil.

Příklady nedostatků zjištěných v oblasti evidence stavu mostů ve správě ŘSD

- a)** V případě mostu přes řeku Vltavu u Žďákova v km 62,113 silnice I. třídy č. 19 je v BMS uveden jediný záznam o HPM, a to o první HPM provedené v září 2017 po rekonstrukci mostu. S ohledem na stav mostu ale ŘSD v období od dubna 2008 mělo zajistit provádění HPM v intervalu do 2 let. Zajistilo ale jen provedení MPM, které ovšem byly dle informací uvedených ve zprávách z nich zaměřeny na problematický stav mostních závěrů a nepostihly všechny části mostu. ŘSD u tohoto mostu rovněž mělo nejméně dvakrát ročně zajistit provádění BPM. Po BPM provedené v dubnu 2008 ale byla další BPM provedena až v srpnu 2011 a žádná BPM nebyla provedena ani v roce 2018.
- b)** V případě mostu v km 113,327 dálnice D1 byla HPM provedená v květnu 2005 dokončena až v únoru 2009 a ŘSD ji schválilo až v prosinci 2014. BPM provedená v květnu 2010 byla dokončena v červnu 2016 a schválena o další dva roky později. Oproti tomu BPM provedená dne 18. 11. 2011 byla dokončena a zároveň i schválena již dne 22. 11. 2011, tedy během čtyř dnů. Tato BPM tedy byla dle údajů v BMS dokončena o více než 5 let dříve než BPM, která jí předcházela.
- c)** V případě mostu v km 18,666 silnice I. třídy č. 7 ŘSD dle údajů v BMS do doby kontroly NKÚ neschválilo žádnou z 25 HPM, MPM a BPM, které byly provedeny v období od července 2002 do listopadu 2019. Obdobně v případě mostu v km 49,850 silnice I. třídy č. 2 v Kutné Hoře ŘSD schválilo jen jedinou BPM provedenou v květnu 2003, ale dalších 23 HPM, MPM a BPM ŘSD do doby kontroly neschválilo.

Příloha č. 4

Příklady nedostatků zjištěných v oblasti péče o mosty ve správě ŘSD

a) V případě dvojice souběžných mostů v km 22,860 silnice I. třídy č. 8 v Teplicích ŘSD na žádost NKÚ o informaci, v jakém rozsahu, kdy a s jakými náklady byla prováděna jejich údržba, předložilo jen přehled o souhrnné fakturaci za nestavební údržbu mostů v Ústeckém kraji. Informaci o provedené údržbě jednotlivých mostů nebylo možno z těchto dokladů zjistit. Doklady, v nichž by se zabývalo účelností a efektivností oprav mostů, které hodlá rekonstruovat, ŘSD nedohledalo. V případě dalších pěti mostů na dálnici D1 ŘSD nepředložilo žádné doklady o jejich údržbě s odůvodněním, že se mu je nepodařilo dohledat.

Ve zprávě z HPM provedené v září 2013 bylo konstatováno, že zatížitelnosti mostu uvedené v mostní evidenci jsou nereálné, a proto byly jejich hodnoty sníženy. Ještě ve zprávě z HPM provedené v únoru 2016, tedy o dva a půl roku později, bylo kromě požadavku na urychlení rekonstrukce mostu požadováno bezodkladné osazení dopravních značek omezujících zatížitelnost na mostě. Obdobná situace byla v případě mostu v km 18,666 silnice I. třídy č. 7 u obce Netovice, jehož zatížitelnost byla snížena v listopadu 2016, ale provedení příslušné změny dopravního značení ŘSD nezajistilo ještě v listopadu 2019, tedy o tři roky později.

b) V případě mostu přes údolí Knovízského potoka v km 16,823 dálnice D7 se popisy závad s opatřeními doplnit svody odvodnění, vyčistit odvodňovače, provést opravu poškozených částí svodidel a poškozených mostních závěrů s termínem ihned objevují prakticky ve všech zprávách z prohlídek mostu od roku 2002 až do roku 2011, aniž by bylo zřejmé, že by zmíněné závady byly odstraněny. Z dalších zpráv vyplývá, že ŘSD neprovádělo řádnou údržbu mostu ani po jeho rekonstrukci dokončené v roce 2014, při níž byla provedena kompletní výměna vrchní stavby a sanace spodní stavby mostu. Po této rekonstrukci byl stav mostu překlasifikován do stupně I – bezvadný. Ve zprávě z MPM provedené v září 2016 bylo mj. upozorněno na nedostatky v provedení ochranných protikorozních nátěrů a bylo navrženo opatření: *„Zpracovat Plán údržby mostu a tento plán dodržovat, most je bez údržby, ložiska pod pavučinami, mostní závěry zanesené.“* Na základě MPM provedené v květnu 2019 byl stav spodní stavby mostu zhoršen do stupně IV – uspokojivý. Ve zprávě z této prohlídky provedené jako podklad pro reklamační řízení byly uvedeny rozsáhlé poruchy sanací a dále trhliny v předpjatých nosnících nosné konstrukce mostu. Zmiňovány byly znovu mj. zanesené odvodňovače a utržené části jejich svodů, což svědčí o pokračující nedostatečné údržbě mostu.

c) V případě mostu přes řeku Vltavu u Žďákova v km 62,113 silnice I. třídy č. 19 měla být oprava řešící poškozování jeho konstrukce zatékající vodou provedena již v roce 2004. Ve zprávě z MPM provedené v dubnu 2008 byla obsažena rozsáhlá fotodokumentace s popisem řady závad částí mostu svědčící o dlouhodobě neřešeném zatékání do konstrukce mostu a jeho nedostatečné údržbě. Ve zprávě bylo navrženo souhrnné opatření: *„Vzhledem ke stavu mostní konstrukce je nutné co nejdříve začít se zamýšlenou opravou. Ponechávání konstrukce ve stávajícím stavu může vést ke zvýšení rozsahu poruch do takové míry, že provedení opravy bude po technické i finanční stránce výrazně náročnější...“* s termínem provedení do 1 roku. Po opakovaných odkladech ŘSD opravu mostu provedlo až v letech 2015–2017 s náklady 170,6 mil. Kč. Ve zprávě z prohlídky po rekonstrukci mostu provedené v září 2017 byl uveden

výčet vad a nedodělků s poznámkou, že tyto nedodělky nemají podstatný vliv na užívání mostu. Ve zprávě z BPM provedené v dubnu 2019 bylo mj. konstatováno zanesení mostních závěrů, odvodňovačů a dilatačních spár v chodníku na mostě a vegetace ve spáře mezi vozovkou a obrubníkem, tedy závady svědčící o nedostatečné údržbě i po rekonstrukci mostu.

d) V případě mostu přes řeku Moravu na hranici České republiky se Slovenskem v km 60,471 dálnice D2 ve zprávě z BPM provedené v březnu 2006 byla mj. zmiňována obnažená korodující výztuž říms a zatékání do konstrukce mostu. Identický popis stavu částí mostu a jejich závad je obsažen i ve zprávách z dalších osmi BPM provedených v období od srpna 2006 do května 2010. Od března 2009 byl popis závad u mostních závěrů doplněn ještě o informaci o jejich destrukci, která se pak objevuje v dalších zprávách z BPM až do června 2012. Ze zprávy z HPM provedené v září 2010 vyplývá, že u mostu proběhla neúspěšná sanace a jeho konstrukce je nadále poškozována zatékající vodou.

Ze zprávy z HPM provedené v říjnu 2017, po níž byl stav mostu klasifikován stupněm V – špatný, byl mj. uveden popis poškození pilířů a nevhodný postup při sanaci mostu svědčící o neúčelném vynaložení finančních prostředků: *„Pilíře se sloupy se dvěma ložisky pod krajními příčnickými sousedními dilatačními celky NK s dilatační spárou nad pilířem vykazují na povrchu svých sloupů výskyt svislých trhlin a prasklin ... Příčinou této závady a i neúspěšnosti sanace je nebo bylo silné zatékání z dilatačních spár nad sloupy před výměnou mostních závěrů v letech 2011–12, která zřejmě proběhla na české straně až po sanaci sloupů. Pokud tomu tak bylo, byl tento postup velmi neprofesionální, neboť sanace sloupů pod protékajícími mostními závěry tak byla odsouzena k nezdaru od samotného počátku ... Muselo jít o dlouhodobý proces, neboť svislé trhliny a koroze příčné i podélné výztuže se vyskytuje na celé výšce sloupů těchto pilířů ... Diagnostická zjištění objednatel zpracovateli prohlídky neposkytl, nicméně i z vizuální prohlídky je patrná silná vrstevnatá koroze výztuže ... to, že jde o minimálně špatný stavební stav spodní stavby je naprosto zřetelné. ...“*. Navrženo bylo provedení diagnostického průzkumu a na základě jeho výsledků i nové sanace pilířů s termínem do 2 let.

K průběhu oprav mostních závěrů a sanace mostu ŘSD uvedlo, že sanace mostu proběhla v 90. letech, a že k ní nedohledalo žádné doklady. Dále uvedlo, že na levém mostě byly mostní závěry vyměněny v roce 2007. Na pravém mostě byla oprava odsouvána kvůli zastavení přípravy veřejných zakázek v roce 2010. Na české straně mostu pak byly mostní závěry vyměněny v letech 2011–2012. Dále ŘSD uvedlo, že v BMS chybí založení jedné prohlídky mostu, která byla s největší pravděpodobností provedena v roce 2012 nebo 2013 po rekonstrukci mostních závěrů, ale kdo tuto prohlídku prováděl a proč není založena v BMS, ŘSD nebylo schopno zjistit.

e) Betonový přesýpaný most (konstrukce mostu je překryta násypovým materiálem, na němž se nachází převáděná komunikace) v km 70,590 dálnice D1, se nachází v úseku, který byl v době od května 2013 do října 2014 modernizován. Podle údajů v BMS byl stav mostu v roce 2003 klasifikován stupněm III – dobrý. Na základě výsledků HPM provedené v květnu 2007 byl jeho stav zhoršen do stupně IV – uspokojivý. Důvodem bylo zatékání do mostu, trhliny v opěrách a koroze výztuže. Navrženo bylo provedení sanace mostu do pěti let.

Ve zprávě z MPM provedené v dubnu 2010 byly konstatovány obdobné závady s tím, že stav mostu se dále zhoršil a s varováním: *„Pokud nebude zabráněno masivnímu zatékání*

do konstrukce, dojde k výraznému zhoršení stavebního stavu mostu.“ Stejně varování pak bylo uváděno ve zprávách z BPM provedených v dalších letech. Ve zprávě z BPM provedené v listopadu 2014 bylo zmíněno korozivní oslabení nosné výztuže pod odpadlou krycí vrstvou korozí místy až o 50 % s požadavkem na návrh sanace včetně případného zesílení nosné konstrukce mostu. Ve zprávě bylo mj. uvedeno: „Nebyla provedena plánovaná HMP. Stavební stav se od minulé HMP v roce 2014 zhoršil...“, s návrhem opatření: „Požaduji zajistit diagnostiku mostní konstrukce, stanovení aktuální zatížitelnosti a následný návrh opravy. V HMP z roku 2010 byla požadovaná oprava mostu v rámci modernizace D1. V rámci modernizace D1 nebyl opraven ani most, ani odvodnění dálnice. Požadovat vysvětlení.“

Ze zprávy z BPM provedené v listopadu 2015 nepřímo vyplývá, že ŘSD provedlo částečnou opravu mostu: *„Nebyla provedena I. HMP po zásadní opravě podhledu železobetonové desky nosné konstrukce.“* Zároveň ale byly ve zprávě uváděny další závady svědčící o přinejmenším nelepším se stavu mostu s návrhem na jejich odstranění do 1 roku v rámci dokončení opravy mostu. Neodstranění závad a pokračující chátrání mostu je ale patrné z popisu závad ve zprávách z několika dalších BPM. Ve zprávách z BPM provedených v dubnu 2018 a v květnu 2019 byl obsažen obdobný popis závad i informace o nedokončení opravy mostu.

Na žádost NKÚ o vysvětlení, proč dlouhodobě nejsou řešeny zjištěné závady mostu, zejména zatékání do jeho nosné konstrukce způsobující korozi výztuže, a proč nebyl špatný stav mostu vyřešen v rámci modernizace dálnice, ŘSD uvedlo, že most byl sanován, závady budou reklamovány a opravy neomezí provoz na dálnici. Zároveň uvedlo, že přesypané mosty není možné obnažit a přeizolovat kvůli zachování dopravy a výšce nadnásypu, avšak opatření, která se dělají z líce, nemohou izolaci nahradit a účinně zabránit zatékání. Bližší informace o vyřešení stavu mostu ŘSD neuvedlo a doklady o jeho údržbě nepředložilo s odůvodněním, že je nedohledalo.

f) Nedořešen v rámci modernizace dálnice zůstal stav i dalšího obdobného betonového přesypaného mostu u Hrusic v km 22,842 dálnice D1. Ve zprávě z BPM provedené v prosinci 2019 bylo upozorněno na řadu závad a v hodnocení péče o most bylo uvedeno: *„Údržba se provádí v rozsahu možností správce. Mostní objekt je v takovém stavu, kdy provádění běžné údržby nemůže prodloužit jeho životnost, resp. zvýšit zatížitelnost. Most je nutno zásadně rekonstruovat bez jakékoliv prodlevy.“* Doplněna byla poznámka: *„Mostní objekt není v plánu na kompletní rekonstrukci v rámci modernizace úseku D102.“* ŘSD neprovedení oprav mostu v rámci modernizace dálnice zdůvodnilo nedostupností pozemků pro dočasný zábor a bez bližší specifikace uvedlo, že rekonstrukci mostu provede až následně.

g) V případě mostu v km 12,497 dálnice D7 u obce Brandýsek byla ve zprávě z BPM provedené v květnu 2010 uvedena v popisu závad informace: *„Nad oběma opěrami jsou uvolněné panely zakrytí zrcadla mezi mosty, hrozí nebezpečí propadnutí pod most.“* Identický popis byl uveden ve zprávě z BPM provedené v říjnu 2011. Ve zprávě z HPM provedené v červnu 2012 tato závada nebyla uvedena. Ve zprávě z BPM provedené v srpnu 2013 se však znovu objevila: *„Nad opěrou 1 je koncový krycí panel spadlý a zaklíněný v zrcadle, další je posunutý, hrozí jejich zřícení.“* ŘSD k tomu uvedlo, že se pravděpodobně jedná o chybu zprávy z HPM, protože panely byly odstraněny v rámci údržby mostu v roce 2013. Velmi nebezpečnou závadu tedy ŘSD odstranilo až po třech letech od prohlídky mostu, která na ni poprvé upozornila.

h) V případě dvojice mostů přes údolí Šmejalky v km 23,868 dálnice D1 bylo již ve zprávě z HPM provedené v listopadu 2007 upozorněno na nezbytnost oprav mostu a riziko odpadávání kusů betonu do údolí pod ním. Ve zprávě z BPM provedené v říjnu 2019, tedy o dvanáct let později, bylo konstatováno, že most je nutno zásadně rekonstruovat bez jakékoliv prodlevy. Mezi opatřeními bylo mj. uvedeno: „*Pravidelně sledovat a odstraňovat nesoudržný beton svislého povrchu vnějších říms, dochází k pádu betonu pod most – nebezpečí úrazu.*“ ŘSD k tomu uvedlo, že odpadávání kusů betonu pod most zamezí po vybudování provizorních lávek podél říms v rámci projektu rekonstrukce mostu. V lednu 2020 ale teprve probíhalo zadávání těchto prací.

i) V případě mostu v km 29,161 dálnice D1 přes Drhlovský potok ze zpráv z jeho prohlídek provedených v období od září 2006 do listopadu 2015 vyplývá, že dlouhodobě neřešeným problémem bylo zatékání do mostní konstrukce a stav mostu se postupně zhoršoval. Již ve zprávě z HPM provedené v září 2006 bylo upozorněno na možnost oslabení předpínací výztuže v nosnících a bylo navrženo mj. opatření: „*Do doby opravy mostu provádět běžnou údržbu – zejména očistit mostní svršek a utěsnit veškeré spáry a trhliny novými zálivkami či tmely.*“ Zároveň bylo s termínem provedení do jednoho roku navrženo provedení diagnostického průzkumu a na základě jeho výsledků pak měl být navržen způsob a rozsah oprav mostu.

ŘSD zajistilo provedení diagnostického průzkumu mostu až v roce 2009. Jeho výsledkem bylo mj. doporučení provést doplňující diagnostiku kritických částí mostu, které zatím nebyly kontrolovány, a zároveň návrh dvou variant řešení stavu mostu – jeho rekonstrukci, ev. kompletní demolici a výstavbu nového mostu. V roce 2010 ŘSD zajistilo projektovou dokumentaci na rekonstrukci mostu a v lednu 2012 pro ni získalo územní rozhodnutí. Práce ale nezačalo s tím, že je provede až v rámci modernizace příslušného úseku dálnice D1.

Skutečný stav mostu, resp. stav předpínací výztuže jeho nosníků, ŘSD zjistilo diagnostickým průzkumem provedeným v roce 2014, tedy až po osmi letech od prohlídky mostu, která na nebezpečí poškození předpínací výztuže upozornila. S ohledem na závažnost zjištěných závad byl most překlasifikován do stupně VII – havarijní s návrhem na přijetí okamžitých opatření spočívajících v provedení dopravního omezení, havarijním podepření mostu a urychlení příprav jeho rekonstrukce. Výstavbu nového mostu ŘSD zajistilo v roce 2015.

Obdobné nedostatky spočívající v dlouholetém neřešení zatékání vody do konstrukce mostu obsahující prvky s předpjatou výztuží zjistil NKÚ v případě dvou dalších mostů.

Příloha č. 5

- JČ kraj

Rekonstrukce Švehlova mostu ev. č. 137-014 v Táboře

Celkové náklady 30,9 mil Kč bez DPH, 37,4 mil. Kč vč. DPH; dokončení v roce 2017.

Jednotková cena projektu 17 718 Kč/m² bez DPH, jednotková cena mostovky 1 155 Kč/m² bez DPH, jednotková cena mostního svršku 883 Kč/m² bez DPH.

Rekonstrukce mostu ev. č. 160-007 za Větrním

Celkové náklady 3,2 mil. Kč bez DPH, 3,8 mil. Kč vč. DPH; dokončení v roce 2018.

Jednotková cena projektu 34 561 Kč/m² bez DPH, jednotková cena mostovky 7 535 Kč/m² bez DPH, jednotková cena mostního svršku 2 801 Kč/m² bez DPH.

- SÚS Plz. kraje

Rekonstrukce mostu ev. č. 2341-1 v Holoubkově

Celkové náklady 9,1 mil. Kč bez DPH, 11,0 mil. Kč vč. DPH; dokončení v roce 2016.

Jednotková cena projektu 17 256 Kč/m² bez DPH, jednotková cena mostovky 2 894 Kč/m² bez DPH, jednotková cena mostního svršku 1 321 Kč/m² bez DPH.

Rekonstrukce mostu ev. č. 18019-3 v Plzni

Celkové náklady 24,7 mil. Kč bez DPH, resp. 29,9 mil. Kč vč. DPH; dokončení v roce 2016.

Jednotková cena projektu 12 557 Kč/m² bez DPH, jednotková cena mostovky 2 462 Kč/m² bez DPH, jednotková cena mostního svršku 1 689 Kč/m² bez DPH.

Rekonstrukce mostu ev. č. 180-010 pod obcí Dolany

Celkové náklady 37,9 mil. Kč bez DPH; dokončení v roce 2019.

Jednotková cena projektu 31 540 Kč/m² bez DPH, jednotková cena mostovky 6 508 Kč/m² bez DPH, jednotková cena mostního svršku 1 471 Kč/m² bez DPH.

- SÚS JM kraje

Rekonstrukce 5 mostů v úseku silnice č. II/422 Podivín–Lednice

Celkové náklady 15,4 mil. Kč bez DPH, dokončení v roce 2016.

Most ev. č.	Celkové náklady (v mil. Kč)	Jednotková cena projektu (v Kč/m ²)	Jednotková cena mostovky (v Kč/m ²)	Jednotková cena mostního svršku (v Kč/m ²)
422-040	1,3	12 040	- *	2 093
422-041	1,1	10 179	- *	2 062
422-042	1,5	6 339	- *	696
422-043	5,2	3 812	- *	411
422-044	6,3	8 819	2 688	1 142

Pozn.: * Cenu nebylo možno vyčíslit.

Rekonstrukce mostů ev. č. 4203-3 a ev. č. 4203-4 v Šakvicích

Celkové náklady 15,4 mil. Kč bez DPH, dokončení v roce 2017.

Most ev. č.	Celkové náklady (v mil. Kč)	Jednotková cena projektu (v Kč/m ²)	Jednotková cena mostovky (v Kč/m ²)	Jednotková cena mostního svršku (v Kč/m ²)
4203-3	44,2	122 062	54 252	3 738
4203-4	20,1	133 493	29 684	5 418

Rekonstrukce mostu ev. č. 15278-4 v Brně

Celkové náklady 10,2 mil. Kč bez DPH; dokončení v roce 2018.

Jednotková cena projektu 9 255 Kč/m² bez DPH, jednotková cena mostovky 314 Kč/m² bez DPH, jednotková cena mostního svršku 620 Kč/m² bez DPH.

Rekonstrukce mostu ev. č. 3629-2 v Křtěnově

Celkové náklady 10,4 mil. Kč bez DPH; dokončení v roce 2018.

Jednotková cena projektu 83 959 Kč/m² bez DPH, jednotková cena mostovky 31 531 Kč/m² bez DPH, jednotková cena mostního svršku 4 522 Kč/m² bez DPH.

- **KSÚS Stč. kraje**

Rekonstrukce mostu ev. č. 150-012 v Brzoticích

Celkové náklady 86,6 mil. Kč bez DPH, 104,8 mil. Kč vč. DPH; dokončení v roce 2017.

Jednotková cena projektu 21 026 Kč/m² bez DPH.

Rekonstrukce mostu ev. č. 101-074b v Zápech

Celkové náklady 48,0 mil. Kč bez DPH, 58,1 mil. Kč vč. DPH; dokončení v roce 2018.

Jednotková cena projektu 37 655 Kč/m² bez DPH.

- **SÚS Pard. kraje**

Rekonstrukce mostu ev. č. 31216-1 v Nekoři

Celkové náklady 18,5 mil. Kč bez DPH, 22,4 mil. Kč vč. DPH; dokončení v roce 2018.

Jednotková cena projektu 48 385 Kč/m² bez DPH.

Rekonstrukce mostu ev. č. 3716-5 v Plechtinci

Celkové náklady 16,7 mil. Kč bez DPH, 20,2 mil. Kč vč. DPH; dokončení v roce 2018.

Jednotková cena projektu 161 260 Kč/m² bez DPH.

Pozn.: Celkové náklady u jednotlivých projektů zahrnují různý rozsah stavebních prací na mostech a navazujících částech komunikací. Rozdílnost jednotkových cen je dána především rozdílným rozsahem prováděných prací u jednotlivých mostů.

Příloha č. 6

Tabulka č. 1: Stav mostů na dálnicích a silnicích I. třídy

Rok	Celkem mostů	Stav I–III	Stav IV	Stav V–VII	Neurčeno
2014	4 734	3 201	875	518 (10,9 %)	140
2015	4 734	3 255	893	463 (9,8 %)	123
2016	4 750	3 326	895	452 (9,5 %)	77
2017	4 778	3 416	863	454 (9,5 %)	45
2018	4 891	3 463	854	465 (9,5 %)	109
2019	4 937	3 472	932	498 (10,1 %)	35

Tabulka č. 2: Stav mostů na silnicích II. a III. třídy

Rok	Celkem mostů	Stav I–III	Stav IV	Stav V–VII	Neurčeno
2014	12 577	5 074	4 314	3 107 (24,7 %)	82
2015	12 580	5 190	4 271	3 052 (24,3 %)	67
2016	12 577	5 286	4 250	2 987 (23,7 %)	54
2017	12 582	5 446	4 188	2 909 (23,1 %)	39
2018	12 594	5 497	4 127	2 931 (23,3 %)	39
2019	12 596	5 683	3 944	2 929 (23,3 %)	40

Zdroj: (tabulka č. 1 a č. 2): ŘSD, přehledy z ISSDS.

Pozn.: Časová řada údajů o stavech mostů je v tabulce č. 1 uváděna souhrnně za mosty na dálnicích a silnicích I. třídy kvůli porovnatelnosti údajů s ohledem na převedení většiny silnic pro motorová vozidla z kategorie silnic I. tříd do kategorie dálnic k datu 1. 1. 2016. V údajích nejsou zahrnuty mosty spravované Technickou správou komunikací hl. m. Prahy, a.s. Stav mostů v roce 2019 je uveden k datu 1. 7. 2019.



Příloha č. 7

Tabulka č. 3: Stav mostů na silnicích II. a III. třídy dle krajů

Kraj	Celkem mostů		Stav I-III		Stav IV		Stav V-VII		Neurčeno	
	2014	2019	2014	2019	2014	2019	2014	2019	2014	2019
Středočeský	1 833	1 852	528	617	725	616	574 (31,3 %)	612 (33,0 %)	6	7
Jihočeský	1 055	1 063	524	609	323	321	203 (19,2 %)	133 (12,5 %)	5	-
Plzeňský	965	963	337	379	465	413	161 (16,7 %)	169 (17,5 %)	2	2
Karlovarský	455	472	218	273	190	170	46 (10,1 %)	29 (6,1 %)	1	-
Ústecký	885	897	327	362	273	313	281 (31,8 %)	214 (23,9 %)	4	8
Liberecký	664	651	272	306	170	153	218 (32,8 %)	191 (29,3 %)	4	1
Královéhradecký	883	872	412	396	354	348	112 (12,7 %)	123 (14,1 %)	5	5
Pardubický	814	818	483	448	225	221	106 (13,0 %)	149 (18,2 %)	-	-
Kraj Vysočina	872	874	349	388	341	310	181 (20,8 %)	174 (19,9 %)	1	2
Jihomoravský	1 173	1 148	400	466	314	287	456 (38,9 %)	392 (34,1 %)	3	3
Olomoucký	1 114	1 103	418	475	351	298	325 (29,2 %)	328 (29,7 %)	20	2
Zlínský	721	727	301	360	269	178	145 (20,1 %)	184 (25,3 %)	6	5
Moravskoslezský	1 143	1 155	505	604	314	316	299 (26,2 %)	231 (20,0 %)	25	4
Celkem	12 577	12 596	5 074	5 683	4 314	3 944	3 107 (24,7 %)	2 929 (23,3 %)	82	40

Zdroj: přehledy z ISSDS, stav k 1. 1. 2014 a k 1. 7. 2019.

Příloha č. 8

Tabulka č. 4: Prostředky poskytnuté z rozpočtu SFDI příjemci ŘSD na opravy a údržbu silnic I. třídy – včetně mostů (v tis. Kč)

Rok	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Uvolněno z rozpočtu	Vyčerpáno z rozpočtu
2014	6 500 000	6 500 000	6 322 312	5 981 819
2015	6 900 000	8 004 980	7 941 163	7 669 425
2016	6 000 000	9 146 500	9 146 500	9 146 500
2017	7 100 000	8 100 000	8 060 000	7 970 835
2018	7 500 000	9 800 000	9 800 000	9 799 468
2019	8 000 000	11 351 886	11 351 886	11 351 879
Celkem	42 000 000	52 903 366	52 621 861	51 919 926

Zdroj: rozpočty SFDI, smlouvy o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu SFDI (příjemce ŘSD), údaje poskytnuté SFDI.

Tabulka č. 5: Prostředky poskytnuté z rozpočtu SFDI příjemci ŘSD na opravy a údržbu dálnic – včetně mostů (v tis. Kč)

Rok	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Uvolněno z rozpočtu	Vyčerpáno z rozpočtu
2014	2 500 000	2 800 000	2 762 875	2 562 777
2015	2 700 000	3 700 000	3 700 000	3 673 310
2016	2 800 000	3 495 000	3 495 000	3 444 617
2017	2 900 000	2 250 000	2 250 000	2 249 872
2018	3 000 000	4 710 000	4 710 000	4 710 000
2019	3 000 000	5 049 880	5 025 880	5 017 482
Celkem	16 900 000	22 004 880	21 943 755	21 658 058

Zdroj: rozpočty SFDI, smlouvy o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu SFDI (příjemce ŘSD), údaje poskytnuté SFDI.

Tabulka č. 6: Finanční prostředky poskytnuté z rozpočtu SFDI na financování silnic II. a III. třídy – včetně mostů (v tis. Kč)

Rok	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Uvolněno z rozpočtu	Vyčerpáno z rozpočtu
2015	0	4 418 900	4 390 886	4 390 859
2016	0	3 022 396	3 022 394	3 010 323
2017	0	3 360 066	3 103 357	3 002 737
2018	0	4 183 410	4 013 169	3 894 921
2019	0	2 140 032	2 001 676	2 001 676
Celkem	0	17 124 804	16 531 482	16 300 516

Zdroj: rozpočty SFDI, údaje poskytnuté SFDI.

Tabulka č. 7: Stav mostů na dálnicích ve Slovenské republice

Rok	Celkem mostů	Stav I–III	Stav IV	Stav V–VII	Neurčeno
2014	621	366	79	14	162
2015	645	366	79	14	186
2016	652	369	79	14	190
2017	710	369	79	14	248
2018	703	369	79	14	241

Tabulka č. 8: Stav mostů na silnicích I. třídy ve Slovenské republice

Rok	Celkem mostů	Stav I–III	Stav IV	Stav V–VII	Neurčeno
2014	1 729	978	507	229 (13,2 %)	15
2015	1 745	933	542	261 (15,0 %)	9
2016	1 763	883	543	318 (18,0 %)	19
2017	1 760	835	566	341 (19,4 %)	18
2018	1 769	775	579	401 (22,7 %)	14

Tabulka č. 9: Stav mostů na silnicích II. a III. třídy ve Slovenské republice

Rok	Celkem mostů	Stav I–III	Stav IV	Stav V–VII	Neurčeno
2014	5398	3114	1743	520 (9,6 %)	21
2015	5402	2883	1943	554 (10,3 %)	22
2016	5395	2727	2076	573 (10,6 %)	19
2017	5405	2641	2102	633 (11,7 %)	29
2018	5393	2494	2158	726 (13,5 %)	15

Zdroj: (tabulka č. 7–9): *Cestné objekty – Stav siete cestných komunikácií k 1. 1. 2019*; Bratislava 2019; Slovenská správa ciest, Odbor cestné databanky.

Pozn.: Tabulka č. 7 zahrnuje mosty ve správě Národnej diaľničnej spoločnosti, a. s. Tabulka č. 8 zahrnuje mosty ve správě Slovenskej správy ciest. Tabulka č. 9 zahrnuje mosty ve správě krajských správů.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/14

Zavedení elektronické identifikace a zajištění elektronického přístupu ke službám veřejné správy

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/14. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodárnost a účelnost peněžních prostředků vynaložených na elektronizaci veřejné správy zejména v souvislosti se zavedením elektronické identifikace.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“),
Správa základních registrů, Praha (dále také „SZR“),
Národní agentura pro komunikační a informační technologie, s. p., Praha (dále také „NAKIT“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od června 2019 do února 2020.

Kontrolováno bylo období od roku 2012 do roku 2019, v případě věcných souvislostí i období do ukončení kontroly.

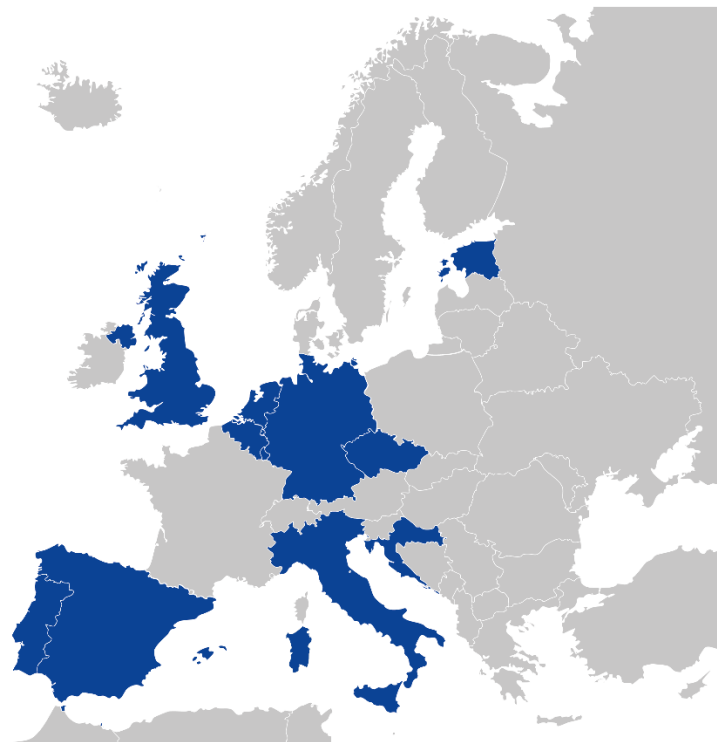
Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Všechny uvedené částky jsou včetně DPH.

Kolegium NKÚ na svém IX. jednání, které se konalo dne 15. června 2020,

schválilo usnesením č. 9/IX/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Elektronická identifikace v Evropě



Zdroj: vlastní zpracování.

Země, které zavedly elektronickou identifikaci v souladu s nařízením eIDAS¹.

Digitalizace veřejné správy v České republice

246,4 mil. Kč

Celkové výdaje na vytvoření NIA
a *Portálu občana*

1,76 mil.

Elektronických občanských
průkazů vydaných do konce roku
2019

146 mil. Kč

Celkové výdaje na pořízení
elektronických občanských
průkazů vynaložené do konce
roku 2019

13 %

z vydaných elektronických
občanských průkazů mělo
aktivován certifikát pro
elektronickou identifikaci

0,5 %

z celkového počtu 8,7 milionu
občanů ČR starších 18 let využilo
Portál občana

29

dostupných služeb státní správy
s celostátním dosahem bylo na
Portálu občana (seznam služeb
je uveden v příloze č. 2)

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. 7. 2014, o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES.

I. SHRNU TÍ A VYHODNOCENÍ

NKÚ kontrolou ověřil, zda Ministerstvo vnitra vynaložilo v období let 2012–2019 finanční prostředky na elektronizaci veřejné správy hospodárně a účelně. Kontrola se zaměřila na plnění vybraných strategických cílů eGovernmentu, a to zejména zavedení elektronické identifikace a zajištění přístupu k digitálním veřejným službám prostřednictvím *Portálu občana*.

Dva klíčové nástroje eGovernmentu, systém elektronické identifikace a *Portál občana*, které umožňují snazší přístup k digitálním službám veřejné správy, spustilo MV ve spolupráci se SZR a NAKIT v roce 2018. MV spolu se SZR a NAKIT zavedlo systém elektronické identifikace a *Portál občana* na základě *Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020* (dále jen „SRRVS“) a strategie *Digitální Česko*.² NKÚ vyhodnotil, že cíle SRRVS v oblasti eGovernmentu však byly naplněny pouze částečně. Kontrolované osoby systém elektronické identifikace a *Portál občana* úspěšně zrealizovaly po technické stránce s vynaložením cca 246 mil. Kč. Přesto elektronizace služeb veřejné správy postupovala do konce roku 2019 pomalu.

V souvislosti se zavedením elektronické identifikace zavedlo MV elektronické občanské průkazy (dále také „eOP“), kterých bylo do konce roku vydáno více než 1,76 milionu. V období kontroly NKÚ prezentovalo MV na *Portálu občana* nabídku 100 dostupných elektronických služeb. Ve skutečnosti bylo k dispozici pouze 29 služeb státní správy, které mohou být potenciálně využity všemi občany. Zájem občanů o jejich využití byl velmi malý, k čemuž přispěla skutečnost, že certifikát pro elektronickou identifikaci si nechalo aktivovat jen 13 % držitelů elektronických občanských průkazů a *Portál občana* využilo do konce roku 2019 necelých 46 tisíc osob, což představuje pouze 0,5 % plnoletých občanů ČR.

I přes spuštění nových nástrojů hodnotí NKÚ dosavadní rozvoj eGovernmentu z pohledu zajištění elektronického přístupu k digitálním službám veřejné správy jako nedostatečný, neboť se MV nepodařilo zajistit širokou nabídku dostupných služeb ani významně rozšířit okruh občanů, kteří je aktivně využívají. Výrazného zlepšení v možnostech řešit životní situace občanů bez nutnosti osobní návštěvy úřadu MV realizací elektronické identifikace a *Portálu občana* nedosáhlo.

² SRRVS schválila vláda svým usnesením ze dne 27. srpna 2014 č. 680. Součástí koncepce *Digitální Česko* je zejména *Informační koncepce České republiky*, kterou schválila vláda svým usnesením ze dne 3. 10. 2018 č. 629.



Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností:

Elektronická identifikace a *Portál občana* byly budovány v souladu se SRRVS

Strategické cíle eGovernmentu v ČR byly upraveny v SRRVS, který mj. stanovil cíl „zvýšení dostupnosti a transparentnosti veřejné správy prostřednictvím nástrojů eGovernmentu“, tj. dobudovat přehledné, transparentní a současně flexibilní prostředí a podmínky právního a institucionálního charakteru pro plynulý rozvoj eGovernmentu a zajištění maximálního využití přínosů jeho fungování. K dosažení tohoto cíle měla podle aktualizovaného SRRVS přispět realizace plošně využitelného, jednotného, státem garantovaného a v rámci EU interoperabilního systému elektronické identifikace, autentizace a autorizace pro klíčové agendové a provozní informační systémy spravované orgány veřejné moci podle principů, které předpokládá nařízení eIDAS. Kontrolované osoby zavedly systém elektronické identifikace a *Portál občana* v souladu se SRRVS. Vzhledem k nízké míře jejich využívání a omezené nabídce služeb však tyto nástroje nemohly dostatečně přispět k rozvoji eGovernmentu a zajištění maximálního využití přínosů jeho fungování, a tudíž ani k plnému dosažení cílů SRRVS.

Náklady na vybudování systému elektronické identifikace byly téměř 160 mil. Kč

Systém elektronické identifikace vytvořilo MV dle nařízení eIDAS, přičemž se částečně inspirovalo systémy elektronické identifikace existujícími v zahraničí. Český systém elektronické identifikace je založen primárně na eOP, které jsou vydávány od července 2018. Technickým realizátorem byla SZR, která ve spolupráci s NAKIT vytvořila tzv. *Národní bod pro identifikaci a autentizaci* (dále také „NIA“). NIA je informační systém veřejné správy podporující proces elektronické identifikace a zajišťující ověření totožnosti občana vůči základním registrům veřejné správy. Náklady na vybudování tohoto systému dosáhly částky téměř 160 mil. Kč. Zavedením eOP se zvýšila částka za jeden vydaný občanský průkaz o 29,87 Kč na 83,16 Kč. Do konce roku 2019 bylo vydáno celkem 1 755 615 nových eOP s celkovými náklady 145 996 943 Kč. Oproti standardním občanským průkazům se náklady na jejich vydávání zvýšily o 52 440 220 Kč.

NKÚ při kontrole zjistil, že do konce roku 2019 mělo identifikační certifikát aktivováno 227 495 eOP, to znamená, že pouze 13 % držitelů eOP jej mohlo využívat pro účely elektronické identifikace.

Zakázka na vybudování *Portálu občana* byla nadhodnocena o 4,8 mil. Kč

Portál občana zajistilo MV prostřednictvím státního podniku NAKIT, se kterým v letech 2017 a 2018 uzavřelo v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále také „ZZVZ“), celkem 3 smlouvy v rámci tzv. vertikální spolupráce, tedy mimo režim zadávacího řízení v podmínkách otevřené hospodářské soutěže. NAKIT následně realizovala většinu funkcionalit portálu prostřednictvím zaměstnanců externího dodavatele. Využila k tomu rámcovou smlouvu, kterou měla uzavřenu s externím dodavatelem již od roku 2015³, a nemusela tak realizovat dodávky a služby v novém zadávacím řízení. Celkové náklady na vytvoření *Portálu občana* dosáhly částky 86 922 336 Kč. Při výpočtu hodnoty rámcové smlouvy na vytvoření portálu nepostupovalo MV nejhospodárnějším způsobem a nadhodnotilo jeho

³ Viz: <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/2486094>.

celkovou hodnotu o 4,8 mil. Kč. Tento postup NKÚ vyhodnotil jako skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně.

Na *Portálu občana* bylo ke konci roku 2019 dostupných 29 služeb

Zpřístupňování digitálních služeb prostřednictvím *Portálu občana* bylo založeno na dobrovolnosti, jelikož orgány veřejné správy neměly zákonem stanovenou povinnost umožnit předávání dat ze svých informačních systémů do *Portálu občana*, tak se MV nepodařilo všechny plánované služby do *Portálu občana* integrovat.

Rozvoj digitálních služeb komplikovala i neexistence jednotné a závazné definice digitální služby veřejné správy. To umožňovalo, aby MV mezi služby *Portálu občana* započítávalo i běžné provozní funkce portálu a odkazy na portály jiných orgánů veřejné správy, ačkoli se nejednalo o služby agend státní správy pro řešení životních situací občanů. V průběhu kontroly tak MV prezentovalo na *Portálu občana* 100 dostupných služeb. Do tohoto počtu však zahrnuje také služby jiných portálů státní správy a územních samosprávných celků, přičemž *Portál občana* v tomto případě funguje jako rozcestník umožňující přesměrování na tyto jednotlivé portály. Funkci přesměrování na portály orgánů veřejné správy započítal NKÚ jako jednu službu a vyhodnotil, že *Portál občana* v průběhu kontroly nabízel pouze 29 služeb státní správy s celostátním dosahem a 9 služeb územních samosprávných celků.

Využití *Portálu občana* bylo minimální

Do *Portálu občana* se do konce roku 2019 připojilo necelých 46 000 uživatelů, což představuje pouze 0,5 % dospělých občanů ČR. Významná část služeb *Portálu občana*, zejména souvisejících s elektronickým podáním, je dostupná pouze uživatelům, kteří mají zřízenou a s portálem propojenou datovou schránku. Do konce roku 2019 bylo zprovozněno celkem 182 149 datových schránek fyzických osob, což představuje 2 % dospělých občanů ČR. Na základě těchto skutečností vyhodnotil NKÚ potenciální růst počtu uživatelů *Portálu občana*, a s tím související přínos portálu k rozšíření počtu uživatelů eGovernmentu, jako velmi omezený.⁴

Jako možnou příčinu nízkého počtu uživatelů *Portálu občana* a elektronické identifikace, resp. uživatelů eGovernmentu, identifikoval NKÚ nezájem občanů o dostupné služby. NKÚ vyhodnotil, že MV nevyužilo plně příklady dobré praxe, přestože hledalo v zahraničí. Navzdory zahraničním zkušenostem, o kterých MV mělo informace, neprovedlo analýzu potřeb uživatelů s cílem identifikovat, po kterých digitálních službách veřejné správy je mezi občany největší poptávka. Existuje tak riziko, že přednostně budou na *Portál občana* umístovány služby, které občané nevyhledávají, jsou však jednodušší na implementaci. Z mezinárodního srovnání provedeného v rámci kontroly jednoznačně vyplývá souvislost mezi množstvím digitalizovaných služeb a podílem občanů využívajících nástroje eGovernmentu (viz příloha KZ č. 1).

Příčina nízkého počtu uživatelů může spočívat také v nedostatečné propagaci existujících nástrojů eGovernmentu. MV se do ukončení kontroly nepodařilo spustit plánovanou komplexní informační kampaň k eOP a *Portálu občana*, a to i přesto, že nízké povědomí

⁴ Od 1. 3. 2020 je však možné si zřídit datovou schránku z domova za použití elektronické identifikace pomocí eOP.

občanů o nabídce a funkcích elektronických služeb veřejné správy identifikovalo již v roce 2016 v závěrečné evaluaci strategie *Smart Administration*.

Zákon o právu na digitální služby vytváří podmínky pro zlepšení

Pozitivní změny v oblastech, ve kterých NKÚ identifikoval problémy, může přinést zákon o právu na digitální služby⁵. Tento zákon zavádí mimo jiné právo občanů na digitální služby a povinnost orgánů veřejné správy poskytovat služby i digitálně. Zákon zavádí také novou možnost činit elektronická podání k orgánům veřejné správy. Kromě datové schránky je nově možné činit tento úkon prostřednictvím informačního systému veřejné správy, který využívá prokazování totožnosti pomocí systému elektronické identifikace (NIA). Pro agendové informační systémy a *Portál občana* tento posun představuje rozšíření o další způsob přístupu k digitálním službám, který není závislý na datových schránkách.⁶

NKÚ na základě skutečností zjištěných kontrolou doporučuje:

- **analyzovat potřeby občanů a jejich poptávku po digitálních službách a stanovit harmonogram pro digitalizaci a implementaci do *Portálu občana* s ohledem na potřeby a zájem občanů,**
- **realizovat systematickou propagaci dostupných nástrojů eGovernmentu a jejich výhod mezi klienty veřejné správy,**
- **v souladu se zákonem o právu na digitální služby zajistit možnost činit digitální úkon vůči orgánům veřejné správy i mimo datové schránky prostřednictvím elektronické identifikace,**
- **aby v případě uzavírání smluv mimo režim zákona o zadávání veřejných zakázek v rámci vertikální či horizontální spolupráce předávaly ústřední orgány státní správy předem vládě informace o zapojení poddodavatelů a o očekávaném rozsahu subdodávek.**

II. INFORMACE O KONTROLOVANÉ OBLASTI

SZR je správní úřad, který je podřízen MV. SZR je organizační složkou státu a zřízena byla ke dni 1. 1. 2010 zákonem č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Mezi hlavní úkoly SZR patří správa a provoz informačního systému základních registrů. V souvislosti s elektronickou identifikací je SZR správcem a provozovatelem NIA a zajišťuje vazbu systému elektronické identifikace na základní registry.

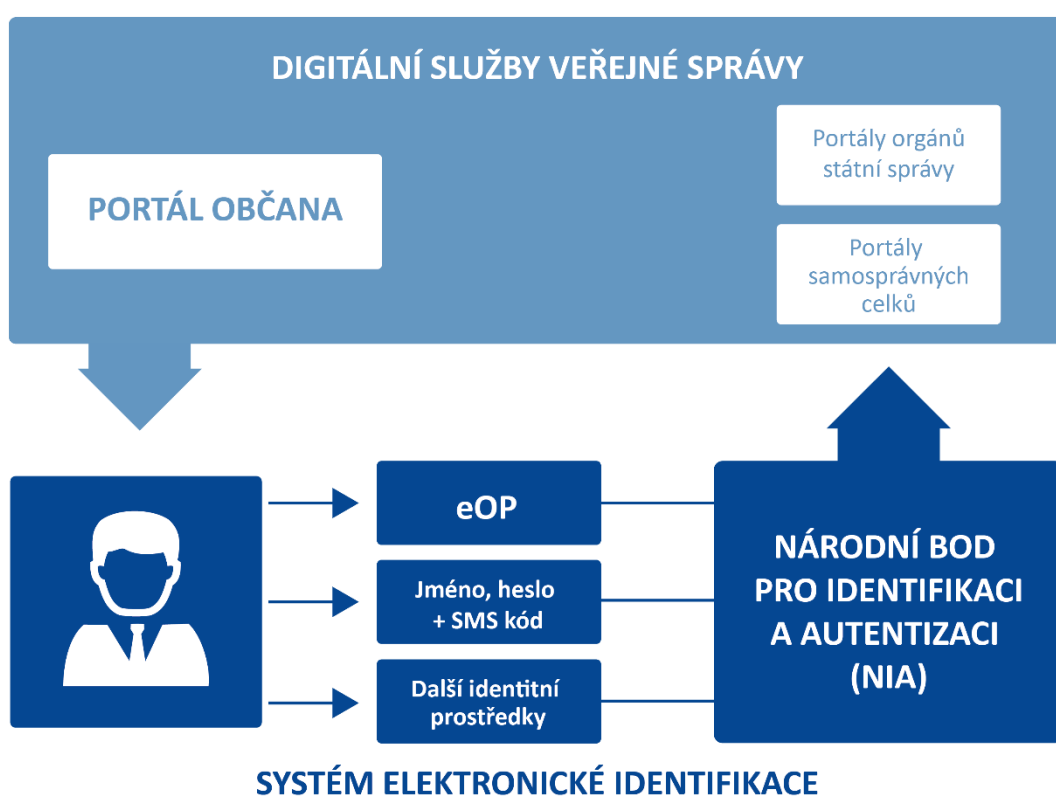
Státní podnik NAKIT vznikl ke dni 1. 6. 2016 jako servisní organizace MV, která mj. poskytuje služby v oblasti informačních a komunikačních technologií.

⁵ Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů; schválen 11. 12. 2019 a účinný od 1. 2. 2020.

⁶ Vzhledem k tomu, že část zákona č. 12/2020 Sb. upravující právo na digitální služby (ustanovení § 1 až 4, § 9 a ustanovení § 11 až 14) nabyla účinnosti 1. 2. 2020 a část zákona upravující právo na digitální služby (ustanovení § 5 až 8 a ustanovení § 10) nabude účinnosti až 1. 2. 2022, nemohl NKÚ jeho implementaci ověřit kontrolou.

Elektronická identifikace a *Portál občana* mají jakožto nové nástroje eGovernmentu v souladu se *Strategickým rámcem rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020* zvýšit dostupnost, transparentnost a efektivitu veřejné správy.

Specifickým cílem 3.1 SRRVS bylo dobudování přehledného, transparentního a současně flexibilního prostředí a právních podmínek pro plynulý rozvoj eGovernmentu a zajištění maximálního využití přínosů jeho fungování. V rámci tohoto specifického cíle měl být v období leden 2015 až prosinec 2020 vytvořen plošně využitelný, jednotný, státem garantovaný a v rámci EU interoperabilní systém elektronické identifikace, autentizace a autorizace pro klíčové agendové a provozní informační systémy spravované orgány veřejné moci podle principů nařízení eIDAS.



Zdroj: vlastní zpracování na základě skutečností zjištěných kontrolou.

Nařízení eIDAS

MV a SZR vytvořily systém elektronické identifikace na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. 7. 2014, o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES. Toto nařízení mimo jiné zavedlo jednotné podmínky pro systémy elektronické identifikace a prostředky sloužící k elektronickému prokazování totožnosti, tj. prostředky elektronické identifikace nebo také identitní prostředky. Nařízení současně zavedlo povinnost vzájemného uznávání identitních prostředků mezi členskými státy navzájem. Dále nařízení zavedlo různé kategorie identitních prostředků dle úrovně záruky prokázání totožnosti, tato úroveň může být nízká, značná nebo vysoká.

Národní bod pro identifikaci a autentizaci

Řešení pro elektronickou identifikaci fyzických osob bylo ve formě *Národního bodu pro identifikaci a autentizaci* spuštěno v polovině roku 2018 na základě zákona č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci. Zákon mimo jiné stanovil povinnost využívat pro elektronické prokazování totožnosti pouze kvalifikovaný systém elektronické identifikace napojený na NIA. Národní bod realizovala a spravuje Správa základních registrů. Poskytovatelům online služeb poskytuje NIA potřebnou zaručenou informaci o tom, kdo se jako klient přihlašuje k jimi poskytovaným službám. Národní bod zprostředkovává komunikaci mezi uživateli, kvalifikovanými poskytovateli a kvalifikovanými správci navzájem a mezi těmito účastníky a základními registry.

Zároveň se spuštěním NIA začalo MV vydávat nové elektronické občanské průkazy, které mohou občané po aktivaci čipu využít pro elektronickou identifikaci. Otevřela se tak cesta k tomu, aby poskytovatelé digitálních služeb mohli identifikovat uživatele svých služeb v souladu s nařízením eIDAS. K prokazování totožnosti online formou lze kromě eOP využít i identifikační prostředek „jméno, heslo a SMS“, jehož správcem je Správa základních registrů a mj. slouží pro přihlášení k uživatelskému účtu v NIA.

Elektronické občanské průkazy s čipem

Elektronické občanské průkazy se strojově čitelnými údaji a kontaktním elektronickým čipem byly zavedeny na základě novely zákona o občanských průkazech z roku 2017⁷ a MV je začalo vydávat všem občanům od 1. 7. 2018. Občan si může do čipu uložit kvalifikované certifikáty pro vytváření elektronických podpisů. Pomocí těchto certifikátů (a příslušných kryptografických klíčů) pak může držitel eOP elektronicky podepisovat dokumenty, e-maily, smlouvy apod. Držitel občanského průkazu si může uložit do svého občanského průkazu tzv. autentizační certifikát, který je možné využívat v rámci různých komerčních řešení vyžadujících online identifikaci a autentizaci osob.

Portál veřejné správy a Portál občana

Elektronickou bránou občanů k informacím veřejné správy je **Portál veřejné správy**, který byl spuštěn již v roce 2003 na základě zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů. Hlavním smyslem *Portálu veřejné správy* je zajistit fyzickým a právnickým osobám elektronický přístup k informacím úřadů (informační část). Komunikaci (transakční část) s úřady veřejné správy zajišťuje **Portál občana**, který MV začalo rozvíjet od roku 2018 a od července 2018 jej spustilo v nové podobě spolu s vydáváním nových elektronických občanských průkazů s čipem. Nabídky elektronických služeb jsou na *Portálu občana* prezentovány graficky formou tzv. dlaždic.

Část služeb nabízí *Portál občana* přímo, například kalendář s možností notifikací nadcházejících událostí či úložiště dokumentů. Většinu služeb však pouze „zastřešuje“ a přihlášené uživatele s již ověřenou identitou přesměrovává na portály zapojených poskytovatelů digitálních služeb. Jedná se například o služby *ePortálu ČSSZ*, daňového portálu či služby související s *eReceptem*.

⁷ Zákon č. 195/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Správce *Portálu veřejné správy* i *Portálu občana* je MV. *Portál občana* realizovalo MV od května 2018 do června 2019 v rámci projektu *Portál veřejné správy 2.0 – Portál občana*, reg. č. CZ.06.3.05/0.0/0.0/15_007/0007473, spolufinancovaného z *Integrovaného regionálního operačního programu*. Přípravu, realizaci a provoz *Portálu občana* zadalo MV své servisní organizaci NAKIT.

III. ROZSAH KONTROLY

Kontrola byla zaměřena na realizaci systému elektronické identifikace a *Portálu občana*. Oba tyto nové nástroje eGovernmentu byly spuštěny v roce 2018 a jejich smyslem je umožnit občanům snazší přístup k digitálním službám orgánů veřejné správy. NKÚ proto prověřoval i to, zda a jakým způsobem uvedené nástroje přispěly k zlepšení dostupnosti a využitelnosti digitálních služeb veřejné správy.

U MV kontrola prověřila, zda byly uvedené nástroje připraveny a realizovány v souladu se strategiemi eGovernmentu a jakým způsobem MV koordinovalo a řídilo svoje podřízené organizace při realizaci systému elektronické identifikace a *Portálu občana*. Dále se NKÚ zaměřil na hospodárnost a účelnost vynaložení peněžních prostředků na vytvoření *Portálu občana* a zajištění dostupnosti digitálních služeb veřejné správy jeho prostřednictvím.

Při kontrole u SZR se NKÚ zaměřil na technickou realizaci NIA, hospodárnost a účelnost vynakládání peněžních prostředků, na veřejné zakázky a na smlouvy, které SZR v souvislosti s vytvořením NIA uzavírala, a dále na zajištění provozu mezinárodního uzlu eIDAS.

U NAKIT se NKÚ při kontrole zaměřil na spolupráci NAKIT se SZR při realizaci NIA. Dále NKÚ prověřoval činnosti vykonávané NAKIT při vytváření *Portálu občana* a smlouvy, které NAKIT za tímto účelem uzavírala se svými dodavateli.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků byl 695 730 747 Kč a byly do něj zahrnuty výdaje na realizaci *Portálu občana*, na propagaci nástrojů eGovernmentu a na realizaci projektu MORIS⁸.

⁸ NKÚ při kontrole prověřoval všechny veřejné zakázky a smlouvy, které SZR v souvislosti s projektem MORIS uzavírala, neboť v rámci projektu MORIS byl vytvořen systém elektronické identifikace.

IV. PODROBNÉ SKUTEČNOSTI ZJIŠTĚNÉ KONTROLOU

Elektronická identifikace

Vytvoření NIA zajistilo MV prostřednictvím Správy základních registrů, která vybudování tohoto portálu zahrnula do projektu s názvem *Modulární registr pro informační systémy* (dále jen „MORIS“). Projekt MORIS byl připravován již od roku 2014 a jednalo se o nadstavbu základních registrů veřejné správy umožňující především elektronickou identifikaci fyzických osob a s tím související vydávání údajů o těchto osobách ze základních registrů. Za účelem realizace projektu uzavřela SZR s Odštěpným závodem ICT služby České pošty, s. p., (dále jen „OZ ICTS“) *Memorandum o plnění společného úkolu ve veřejném zájmu při realizaci projektu „Modulární registr pro informační systémy“*. V průběhu realizace projektu byl OZ ICTS zrušen a právním nástupcem se stal nově vzniklý státní podnik NAKIT.

V rámci plnění memoranda uzavřela SZR s OZ ICTS, resp. NAKIT, celkem 4 smlouvy týkající se realizace a provozu MORIS. Všechny tyto smlouvy byly uzavřeny v režimu tzv. horizontální spolupráce, a tedy mimo režim ZZVZ. NKÚ při kontrole těchto smluv a jejich plnění zjistil pouze dílčí nedostatky. U některých smluv nepostupovala SZR při jejich uveřejňování v registru smluv zcela podle pravidel stanovených zákonem č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv). Žádné z těchto pochybení však nemělo dopad na platnost smlouvy.

NKÚ v kontrole zjistil, že s vytvořením NIA pro účely elektronické identifikace přímo souviselo 5 smluv, z nichž 4 SZR uzavřela s NAKIT a 1 s externím dodavatelem. Celková hodnota plnění smluv do konce roku 2019 dosáhla částky 159 553 841 Kč. Do roku 2022 by pak hodnota plnění měla dosáhnout celkem 421 654 365 Kč.

Součástí systému elektronické identifikace je tzv. *mezinárodní uzel eIDAS*, který je nutný pro rozpoznávání elektronické identifikace ostatních členských států EU za podmínek stanovených nařízením eIDAS. Vytvoření a provoz mezinárodního uzlu eIDAS zajistila SZR formou služby od externího dodavatele⁹. Tuto skutečnost zdůvodnilo MV především nedostatkem odborných kapacit pracovníků MV a SZR. Dodavatel vytvořil mezinárodní uzel eIDAS s využitím evropských finančních prostředků¹⁰. Kontrolou bylo zjištěno, že ve smlouvě mezi SZR a dodavatelem bylo sjednáno finanční plnění ve formě paušálních plateb, jehož celková hodnota do ukončení smlouvy dosáhne 5 564 064 Kč.

Povinnost provozovat mezinárodní uzel vyplývá z nařízení eIDAS. NKÚ upozorňuje, že pokud se MV, resp. SZR nepodaří do ukončení tohoto smluvního vztahu zajistit vlastní odborné kapacity, zvyšuje se riziko, že provoz mezinárodního uzlu bude i do budoucna závislý na externím dodavateli a zpoplatněn.

⁹ Viz <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/6675511>.

¹⁰ Dodavatel získal grant v rámci tzv. *Nástroje pro propojení Evropy (Connecting Europe Facility, CEF)*, který byl zřízen nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy, mění nařízení (EU) č. 913/2010 a zrušují nařízení (ES) č. 680/2007 a (ES) č. 67/2010.

Do konce roku 2019 vydalo MV celkem 1 755 615 nových eOP. Identifikační certifikát si přitom nechalo aktivovat 227 495 držitelů, což představuje 13 % z celkového počtu vydaných eOP. Cena za 1 ks eOP byla stanovena dodatkem k již existující smlouvě uzavřené mezi MV a Státní tiskárnou cenin, a to na 83,16 Kč. Oproti ceně za občanský průkaz bez elektronického čipu došlo k navýšení ceny za 1 dodaný kus o 29,87 Kč. Do konce roku 2019 došlo k navýšení výdajů na vydávání občanských průkazů o 52 440 220 Kč.

Portál občana

Vytvoření *Portálu občana* plánovalo MV již od roku 2017, kdy začalo připravovat tzv. ověření konceptu, označované také jako pilotní fáze *Portálu občana*. V říjnu 2017 předložilo vládě informace k připravované zakázce¹¹ na vytvoření pilotní fáze portálu s úmyslem uzavřít smlouvu s NAKIT na základě tzv. vertikální spolupráce, tedy mimo režim ZZVZ¹². V tomto materiálu MV zdůvodnilo, že MV ve vztahu k NAKIT naplňuje podmínky vertikální spolupráce stanovené zákonem o zadávání veřejných zakázek. MV dále uvedlo, že NAKIT je připravena požadované služby dodat a že disponuje volnými kapacitami zkušených odborníků v oblasti ICT.

Dne 29. 11. 2017 pak MV uzavřelo s NAKIT smlouvu na vytvoření pilotní fáze *Portálu občana* v celkové hodnotě plnění 9 972 336 Kč. Hned následující den 30. 11. 2017 však NAKIT uzavřela smlouvu s externím dodavatelem v celkové hodnotě 2 407 900 Kč, jejímž předmětem bylo poskytnutí odborných kapacit na realizaci všech funkcionalit pilotní fáze portálu¹³. Dodavatelská společnost se tak významnou měrou podílela na vytvoření pilotní fáze *Portálu občana*, což nebylo v souladu s výše uvedeným zdůvodněním, které MV předložilo vládě a v němž uvedlo, že *Portál občana* dodá NAKIT.

Na základě výstupu z pilotní fáze *Portálu občana* připravilo MV projekt s názvem *Portál veřejné správy 2.0 – Portál občana* spolufinancovaný z *Integrovaného regionálního operačního programu*. Hlavní aktivitou tohoto projektu byla realizace *Portálu občana*. Dne 27. 9. 2018 MV předložilo vládě informaci o připravované zakázce, jejímž předmětem bylo uzavření rámcové smlouvy na vytvoření *Portálu občana*. Smlouva měla být uzavřena formou vertikální spolupráce přímo s NAKIT. Tuto skutečnost MV zdůvodnilo tak, že NAKIT je připravena požadované služby poskytnout a že disponuje volnými kapacitami zkušených odborníků v oboru ICT. V zadávací dokumentaci pak MV uvedlo, že je nutné zakázku zadat napřímo NAKIT z důvodu neposkytování interních informací o agendách státní správy soukromému sektoru.

Následně dne 26. 10. 2018 MV uzavřelo s NAKIT rámcovou smlouvu a z ní vycházející dvě dílčí smlouvy dne 29. 10. 2018 a 1. 3. 2019. Předmětem smluv v celkové hodnotě 76 950 000 Kč bylo vytvoření *Portálu občana* a implementace funkcionalit, které byly specifikovány v jejich přílohách. NAKIT však dostatečné kapacity na plnění těchto smluv, stejně jako v pilotní fázi, neměla a opět si je zajistila od stejného externího dodavatele, a to prostřednictvím dílčích

¹¹ V souladu s usnesením vlády ČR ze dne 22. 3. 2017 č. 208, o uložení povinností v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek v jednacím řízení bez uveřejnění, na základě spolupráce zadavatelů a na základě výjimek.

¹² Vertikální spolupráce je upravena v ustanovení § 11 ZZVZ.

¹³ Viz: <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/3935744>.

smluv¹⁴ k rámcové smlouvě z roku 2015, kdy celková hodnota smluvního plnění činila 68 740 766 Kč. MV o této skutečnosti vědělo již při přípravě veřejné zakázky.

MV uhradilo státnímu podniku NAKIT za realizaci celého *Portálu občana* celkem 86 922 336 Kč. NKÚ vyhodnotil, že MV využilo pro vytvoření *Portálu občana* vertikální spolupráci s NAKIT v souladu se ZZVZ.

NAKIT si zajistila odborné kapacity u externího dodavatele na základě existující rámcové smlouvy s názvem *Rámcová smlouva na nákup integrovaného aplikačního systému*. Předmět plnění této rámcové smlouvy byl vymezen velmi obecně, což umožnilo NAKIT využít ji i pro realizaci *Portálu občana*. Za tímto účelem uzavřela NAKIT s dodavatelem celkem 5 dílčích smluv, za jejichž plnění uhradila celkem 64 731 382 Kč. Z částky, kterou NAKIT od MV za realizaci *Portálu občana* obdržela, tak uhradila 75 % poddodavateli. Z hlediska odpracovaných dní pak zaměstnanci NAKIT odpracovali na *Portálu občana* 1 131 člověkodní, zatímco zaměstnanci dodavatele odpracovali 4 872 člověkodní.

Potřebnost vertikální spolupráce s NAKIT odůvodnilo MV skutečnostmi, které se nezakládaly na pravdě. NAKIT totiž neměla dostatek odborných kapacit a musela si je zajistit od svého poddodavatele. Ten ve výsledku odvedl na *Portálu občana* více než 4násobně větší množství práce. Zároveň také nastala situace, kdy se k informacím o agendách veřejné správy dostal subjekt soukromého sektoru, čemuž se mimo jiné mělo pomoci vertikální spolupráce s NAKIT zabránit.

Celkovou hodnotu *Portálu občana*¹⁵ stanovilo MV již při přípravě projektu *Portál veřejné správy 2.0 – Portál občana*, a to ve studii proveditelnosti. Při stanovení hodnoty vycházelo MV z *ceníku obvyklých cen ICT prací*¹⁶ a především ze znaleckého posudku, který si nechalo k pilotní fázi portálu vypracovat od externího znalce. Oproti pilotní fázi však MV nevyužilo znaleckého posudku, ale stanovení hodnoty provedlo samo. Zároveň, oproti pilotní fázi a postupu znalce, zvolilo MV jiný způsob výpočtu, ve kterém nezohlednilo míru zapojení jednotlivých odborných IT rolí. MV využilo výpočet pomocí prostého aritmetického průměru namísto průměru váženého, a to i přesto, že si míru zapojení jednotlivých rolí (tedy váhy) v dokumentu stanovilo. Tímto výpočtem MV dospělo k částce 76 919 301 Kč, kterou upravilo na 76 950 000 Kč. Pokud by však MV při výpočtu míru zapojení rolí zohlednilo, pak by výsledná hodnota (po započtení DPH) byla nižší o 4 817 947 Kč. NKÚ tak vyhodnotil, že MV při stanovení hodnoty *Portálu občana* nepostupovalo nejehospodárnějším způsobem dle ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

MV takto vypočtenou částku po celou dobu trvání projektu nezměnilo a využilo ji jako hodnotu rámcové smlouvy uzavřené s NAKIT. Po převzetí díla pak MV tuto částku, na základě fakturace, uhradilo. NKÚ tento postup vyhodnotil jako skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové

¹⁴ Viz: <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/3935744>, <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/6075983>, <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/8206059>, <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/7557271>, <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/7641135>.

¹⁵ Jedná se o celkovou finanční hodnotu výstupu projektu, do které není započítána pilotní fáze.

¹⁶ Ceník obvyklých cen ICT prací zpracovala Vysoká škola ekonomická v Praze.

kázně podle ustanovení § 44 odst. 1 písm. f) zákona č. 218/2000 Sb. Vzhledem ke skutečnosti, že *Portál občana* byl realizován v rámci projektu spolufinancovaného z fondu EU, vyhodnotil NKÚ jednání MV i jako nesrovnalost ve smyslu ustanovení článku 2 nařízení EU č. 1303/2013.¹⁷

Digitální služby

Již při přípravě projektu *Portál veřejné správy 2.0 – Portál občana* identifikovalo MV riziko spočívající v neochotě orgánů veřejné správy poskytovat do portálu data. Toto riziko se při realizaci portálu naplnilo, neboť se nepodařilo implementovat některé plánované služby. Ze zápisů z jednání projektového týmu například vyplývá, že MV plánovalo na *Portálu občana* zpřístupnit agendy spojené se silničními vozidly a zbrojními průkazy, a to propojením portálu s registrem vozidel a registrem zbraní. Ze zápisů z jednání projektového týmu však vyplývá, že v obou případech záměr MV zmařila nedostatečná spolupráce dotčených subjektů (Ministerstva dopravy a Policie ČR) při napojení na uvedené registry. Do konce kontroly se tak tyto služby na *Portálu občana* zajistit nepodařilo.

Při zajišťování napojení dalších služeb na *Portál občana* po jeho spuštění do provozu MV postupovalo tak, že oslovilo 16 orgánů státní správy s informací o spuštění portálu a žádostí po poskytnutí seznamu služeb, které by bylo možné do portálu doplnit. MV obdrželo celkem 12 odpovědí, ve kterých některé orgány státní správy uvedly, že aktivitu zapojení do *Portálu občana* vítají a podporují. Některé však uvedly i překážky, které implementaci jejich služeb do *Portálu občana* brání. Jednalo se především o nedostatečnou, resp. nejasnou právní úpravu, nutné úpravy informačních systémů a s tím související vynakládání peněžních prostředků.

MV nemělo potřebné zákonné zmocnění k tomu, aby přimělo ostatní orgány veřejné správy k implementaci služeb do *Portálu občana*, ani nezajistilo žádnou formu závazné spolupráce. Zapojení ostatních subjektů tak bylo čistě na bázi dobrovolnosti. Ke zlepšení této situace by měl podle MV přispět nový zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů. Ten totiž zavádí právo občanů na využívání digitální služby a orgánům veřejné moci stanovuje povinnost digitální služby poskytovat.¹⁸ Dále zákon stanovil orgánům veřejné moci povinnost zveřejňovat prostřednictvím MV elektronické formuláře umožňující automatizované doplňování údajů po prokázání totožnosti uživatele prostřednictvím systému elektronické identifikace. Vzhledem k nabytí účinnosti zákona na počátku roku 2020 nemohl NKÚ účinnost těchto opatření v praxi ověřit.

V průběhu kontroly Ministerstvo vnitra předložilo seznam 100 služeb dostupných přes *Portál občana*. Do tohoto počtu však byly zahrnuty i služby dostupné na portálech jiných orgánů státní správy a územních samosprávných celků, přičemž *Portál občana* ve většině případů umožňoval pouze přesměrování přihlášeného uživatele na jiný portál. Například v případě Ministerstva financí uvedlo MV 27 služeb dostupných přes *Portál občana*, přičemž portál

¹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

¹⁸ Ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 12/2020 Sb.

umožňoval pouze přesměrování uživatele na *Daňový portál* finanční správy.¹⁹ U České správy sociálního zabezpečení bylo evidováno 17 služeb, jednalo se přitom o obdobnou situaci.

Služby orgánů veřejné správy jsou na *Portálu občana* publikovány formou tzv. dlaždic, přičemž jsou rozlišovány dva typy: aktivní a pasivní dlaždice. Aktivní dlaždice umožňují přímo zobrazení údajů z dané agendy či informačního systému (např. u dlaždice Ministerstva dopravy s bodovým hodnocením řidiče je přímo vidět aktuální počet bodů). Pasivní dlaždice umožňují pouze přesměrování přihlášeného uživatele na jiný portál (takto funguje většina dlaždic).

NKÚ vyhodnotil, že do nabídky služeb *Portálu občana* nelze souhrnně započítávat funkcionality dostupné na portálech jiných orgánů veřejné moci. Dle názoru NKÚ je třeba také rozlišovat využitelnost služeb (poskytovaných formou dlaždic), a to z hlediska jejich dosahu, resp. počtu uživatelů. Nelze stavět na stejnou úroveň služby ústředních orgánů státní správy s celostátním dosahem a služby územních samosprávných celků, které jsou určeny jejich obyvatelům. Například propojení *Portálu občana* s *Portálem občana města Telč* je využitelné především pro obyvatele města Telč, kterých je 5 267. Naproti tomu služba „bodové hodnocení řidiče“ je využitelná pro 6 078 136 držitelů řidičského průkazu. Plánované služby registru zbraní a registru vozidel, které se nepodařilo zajistit, mají potenciální využitelnost pro více než 6,3 milionu občanů (držitelé řidičského průkazu a držitelé zbrojního průkazu).

Ke dni 12. 12. 2019 bylo na *Portálu občana* k dispozici celkem 14 dlaždic služeb orgánů státní správy a 9 dlaždic územních samosprávných celků.

Další významnou funkcionalitou *Portálu občana* je možnost činit elektronická podání prostřednictvím předvyplněných formulářů. Ke dni 12. 12. 2019 bylo možné využít celkem 15 formulářů, které sloužily převážně pro podávání žádostí o výpisy z rejstříků. Tyto formuláře jsou odesílány prostřednictvím datové schránky. Pokud je tedy občan chce využít, musí mít zřízenou datovou schránku a ta musí být propojena s *Portálem občana*. NKÚ při kontrole zjistil, že do konce roku 2019, tedy po 10 letech jejich provozu²⁰, mělo datovou schránku 182 149 fyzických osob, což představuje 2,1 % dospělých občanů ČR. Potenciální počet uživatelů *Portálu občana* tak může být touto skutečností limitován. Závislost využívání služeb *Portálu občana* na vlastnictví datové schránky však může do budoucna vyřešit zákon o právu na digitální služby, který zavádí možnost činit elektronický úkon přímo přes informační systém umožňující prokázání totožnosti pomocí systému elektronické identifikace²¹.

NKÚ při kontrole zjistil, že počet uživatelů *Portálu občana* meziročně vzrostl z 13 513 na konci roku 2018 na 45 728 na konci roku 2019. Ve srovnání s celkovým počtem občanů ČR starších 18 let²² to představuje jen 0,52 % potenciálních uživatelů.

Od roku 2018 realizovalo MV různé aktivity spojené s propagací eOP a *Portálu občana*, přičemž se zaměřilo především na propagaci těchto nástrojů eGovernmentu na sociálních sítích

¹⁹ Portál umožňující elektronická podání k finanční správě (adisepo.mfcr.cz).

²⁰ Datové schránky byly do českého právního řádu zavedeny zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, a spuštěny do provozu byly v roce 2009.

²¹ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 12/2020 Sb.

²² K 31. 12. 2019 měla ČR 8 694 474 obyvatel starších 18 let; zdroj: veřejná databáze Českého statistického úřadu *Složení obyvatelstva podle pohlaví a jednotek věku*.

a v médiích. Zároveň MV připravovalo komplexní osvětovou kampaň zaměřenou na informování veřejnosti o výhodách využívání nástrojů eGovernmentu pro efektivní komunikaci s veřejnou správou a o možnostech řešit životní situace bez nutnosti návštěvy úřadu. Kampaň má být součástí projektu spolufinancovaného z fondů EU s názvem *Vzdělávání zaměstnanců veřejné správy a propagace aktivit v oblasti eGovernmentu*. Do ukončení kontroly se však tuto kampaň nepodařilo spustit. Dle zjištění NKÚ by k jejímu spuštění mělo dojít na jaře 2020, tedy téměř dva roky po spuštění systému elektronické identifikace a *Portálu občana*. Nedostatky v oblasti informování veřejnosti o nástrojích eGovernmentu přitom MV zjistilo již v roce 2016 na základě dopadové evaluace strategie *Smart Administration*²³. Obdobné skutečnosti vyplynuly i z analýzy stavu znalostí občanů v oblasti eGovernmentu, kterou si MV nechalo vypracovat od společnosti STEM/MARK v roce 2018²⁴. Tímto dotazováním bylo mimo jiné zjištěno, že 52 % lidí si myslí, že jsou o nástrojích eGovernmentu informováni spíše špatně, žádné nástroje nezná 27 % dotázaných, jen 2 % respondentů znají eOP a 70 % dotázaných občanů nezná *Portál občana*.

²³ Dopadová ex-post evaluace *Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015*, zpracovaná v roce 2016.

²⁴ Analýza stavu znalostí občanů v oblasti eGovernmentu zpracovaná v období srpen–září 2018 jako vstupní analýza projektu *Vzdělávání zaměstnanců veřejné správy a propagace aktivit v oblasti eGovernmentu*.

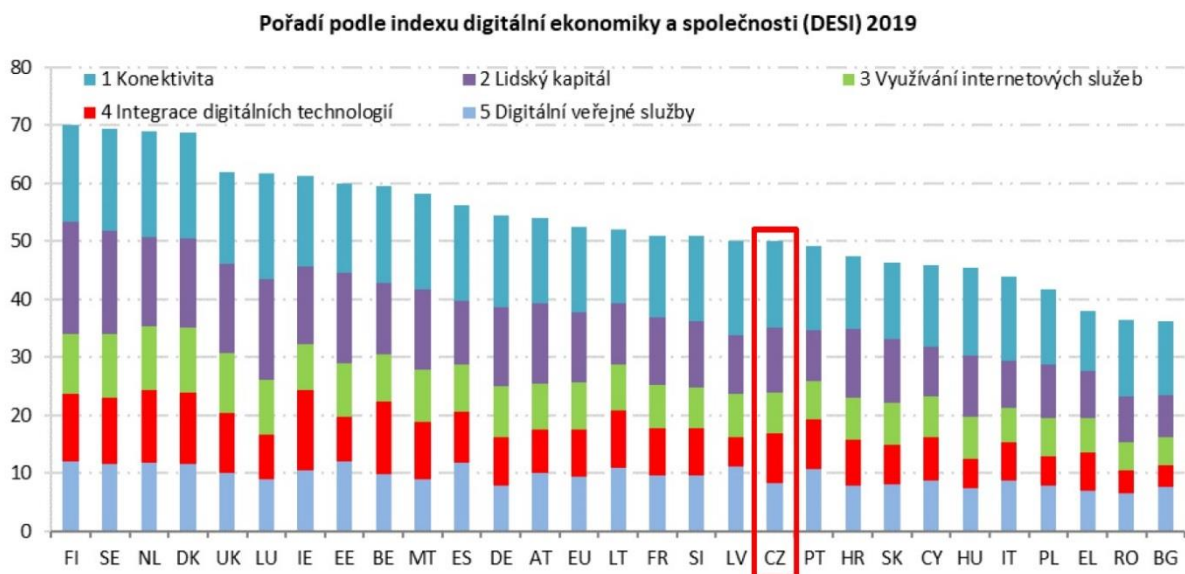
Seznam zkratk

BIEP	<i>Benchmarking Information Exchange Project</i> (projekt NKÚ zaměřený na mezinárodní výměnu a porovnávání informací z různých oblastí kontroly)
ČR	Česká republika
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
DESI	<i>Digital Economy and Society Index</i> (index digitalizace ekonomiky a společnosti)
DPH	daň z přidané hodnoty
eID	elektronická identifikace
eIDAS	nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. 7. 2014, o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES
eOP	elektronický občanský průkaz
EU	Evropská unie
ICT	informační a komunikační technologie
IT	informační technologie
KZ	kontrolní závěr NKÚ
MORIS	<i>Modulární registr pro informační systémy</i>
MV	Ministerstvo vnitra
NAKIT	Národní agentura pro komunikační a informační technologie, s. p.
NIA	informační systém <i>Národní bod pro identifikaci a autentizaci</i>
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OZ ICTS	Česká pošta, s. p., Odštěpný závod ICT služby
SAI	Supreme Audit Institutions (nejvyšší kontrolní instituce)
SRRVS	<i>Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020</i>
SZR	Správa základních registrů
ZZVZ	zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Příloha KZ 19/14 č. 1: Mezinárodní srovnání

Česká republika v oblasti digitálních služeb veřejné správy a eGovernmentu ve srovnání s ostatními zeměmi EU dlouhodobě zaostává. Vyplývá to mimo jiné z výsledků srovnání, které provádí Evropská komise pomocí tzv. *Digital Economy and Society Index*²⁵ (dále také „DESI“). V roce 2019 se Česká republika umístila na 18. místě z 28 srovnávaných zemí, tedy pod průměrem EU.

Graf č. 1: Index DESI 2019



Zdroj: <https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/visualizations>.

Z hlediska předmětu kontroly měl nejvyšší vypovídací hodnotu dílčí ukazatel indexu DESI 5 – *Digitální veřejné služby*. Ve srovnání zemí dle tohoto ukazatele se Česká republika v roce 2019 umístila na 20. místě.

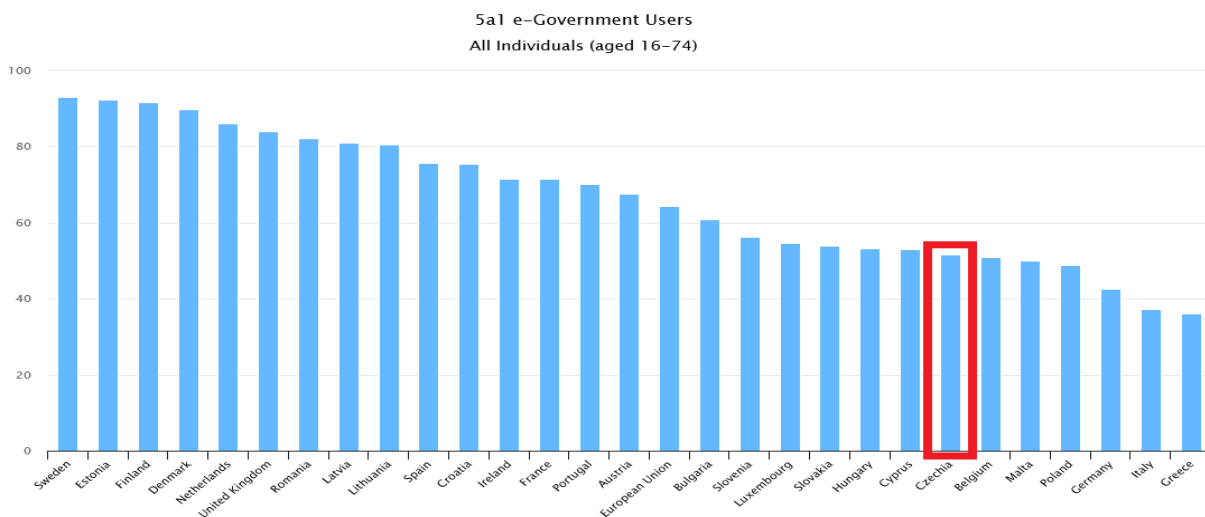
Ukazatel 5 – Digitální veřejné služby se skládá z dalších 5 ukazatelů, přičemž NKÚ se při kontrole zaměřil na kategorii **5a1 Uživatelé elektronické veřejné správy**. Tento ukazatel představuje procento uživatelů ve věku 16–74 let, kteří během předchozího roku zaslali vyplněný formulář veřejné správy přes internet. Ze srovnání vývoje hodnoty ukazatele 5a1 s průměrnou hodnotou EU za posledních 6 let vyplývá, že procentuální podíl uživatelů elektronické veřejné správy se v ČR zvýšil o 33,8 % a rostl rychleji než průměr EU. V mezinárodním kontextu však ČR stále za ostatními zeměmi výrazně zaostává.

²⁵ Index DESI je jedním z nejpoužívanějších nástrojů pro porovnání vyspělosti jednotlivých států EU v různých aspektech digitální ekonomiky. Jedná se o složený index zahrnující přibližně 30 relevantních ukazatelů digitální konkurenceschopnosti. Srovnání zemí dle tohoto indexu je publikováno (prováděno) od roku 2014 (metodika výpočtu se za tu dobu změnila jen minimálně).

Tabulka č. 1: Uživatelé elektronické veřejné správy – ukazatel 5a1

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ČR	17,7 %	27,7 %	24 %	34,9 %	33,5 %	51,5 %
EU	51,7 %	56,9 %	57,1 %	59,7 %	58,5 %	64,3 %

Zdroj: <https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/visualizations>.

Graf č. 2: Uživatelé elektronické veřejné správy – ukazatel 5a1

Zdroj: <https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/visualizations>.

Indikátor DESI však neposkytuje bližší informace o nástrojích eGovernmentu v jednotlivých zemích a nelze tak pouze na jeho základě určit, čím jsou rozdíly mezi srovnávanými zeměmi způsobeny. NKÚ proto nevycházel pouze ze srovnání DESI, ale provedl vlastní srovnání zaměřené na oblast elektronické identifikace a nabídku digitálních služeb veřejné správy. Vycházel přitom z věstníků EU a dále oslovil v rámci projektu BIEP²⁶ nejvyšší kontrolní instituce s žádostí o zodpovězení celkem 9 otázek týkajících se elektronické identifikace a digitálních služeb veřejné správy v daném státě. Odpovědi poskytli zástupci nejvyšších kontrolních institucí Švédska, Estonska, Litvy, Belgie, Francie, Německa a Rakouska.

Tabulka č. 2: Srovnání přístupu k elektronické identifikaci ve vybraných státech EU

Stát	Byl zaveden systém eID?	Je jedním z prostředků eID občanský průkaz?	Existují i jiné prostředky eID?	Má země notifikované prostředky eID?
Česká republika	ANO	ANO	ANO	ANO
Švédsko	ANO, neexistuje však systém eID provozovaný vládou, nýbrž pouze soukromými subjekty	ANO	ANO	NE
Estonsko	ANO, od roku 2002	ANO	ANO	ANO, celkem 6

²⁶ Benchmarking Information Exchange Project byl vytvořen za účelem výměny informací mezi nejvyššími kontrolními institucemi v rámci přeshraniční spolupráce a podpory mezinárodního srovnání. Bližší informace o projektu na biep.nku.cz.

Stát	Byl zaveden systém eID?	Je jedním z prostředků eID občanský průkaz?	Existují i jiné prostředky eID?	Má země notifikované prostředky eID?
Litva	ANO	ANO	ANO	NE
Belgie	ANO, od roku 2004	ANO	ANO	ANO
Francie	ANO	NE	ANO	ANO, celkem 2
Německo	ANO, od roku 2010	ANO	ANO	ANO, celkem 2
Rakousko	ANO	ANO	ANO	NE

Zdroj: dotazník NKÚ vyplněný nejvyššími kontrolními institucemi příslušných zemí v rámci projektu BIEP.

V další otázce se NKÚ dotazoval, jaký je počet občanů využívajících elektronickou identifikaci pro přístup k online službám veřejné správy.

Tabulka č. 3: Počet občanů využívajících elektronickou identifikaci

Stát	
Švédsko	V roce 2018 udával dominantní poskytovatel elektronické identifikace BankID počet 7,9 milionu držitelů.
Estonsko	V roce 2019 mělo 98 % Estonců identifikační kartu ID card.
Belgie	V roce 2019 mělo 99 % občanů eID kartu.
Německo	Do konce roku 2018 mělo 48 % vydaných eID karet aktivovanou funkci eID.
Francie	Celkem 12,1 milionu Francouzů mělo účet pro přístup k elektronickým službám France Connect. To představuje asi 18 % obyvatel Francie.
Litva	V roce 2019 využilo 40,2 % obyvatel elektronické veřejné a správní služby.
Česká republika	Do konce roku 2019 využilo <i>Portál občana</i> 0,5 % občanů starších 18 let a datovou schránku si zřídila 2 % plnoletých občanů.* Do konce roku 2019 si nechalo identifikační certifikát aktivovat 13 % držitelů eOP.

Zdroj: dotazník NKÚ vyplněný nejvyššími kontrolními institucemi příslušných zemí v rámci projektu BIEP.

* Datové schránky jsou základním nástrojem pro elektronickou korespondenci s orgány veřejné správy, fungují již od roku 2009.

Zapojené SAI na tuto otázku uvedly různorodé údaje. Za Švédsko, Estonsko, Belgii a Německo byla prezentována data vztahující se k elektronické identifikaci, za Francii a Litvu počet, resp. podíl občanů, kteří využili digitálních služeb. I přes tyto metodické odlišnosti je zřejmé, že míra využívání elektronické identifikace a digitálních služeb veřejné správy je v ČR ve srovnání s výše uvedenými státy nízká.

Jednou z klíčových oblastí kontroly bylo poskytování digitálních/online služeb veřejné správy. Centrálním portálem a rozcestníkem pro přístup k digitálním službám v ČR se stal *Portál občana*. MV při jeho tvorbě vycházelo z praxe a zkušeností Velké Británie a tamního portálu GOV.UK. Také ve většině srovnávaných států existuje centrální portál veřejné správy, jak ukazuje tabulka č. 4.

Tabulka č. 4: Centrální portály veřejné správy

Švédsko	NE
Estonsko	ANO, www.eesti.ee
Litva	ANO, www.epaslaugos.lt
Belgie	ANO, www.belgium.be/nl/online_dienst
Francie	ANO, franceconnect.gouv.fr
Německo	Centrální portál je ve vývoji spolu s několika dalšími portály státních institucí.
Rakousko	ANO, www.oesterreich.gv.at

Zdroj: dotazník NKÚ vyplněný nejvyššími kontrolními institucemi příslušných zemí v rámci projektu BIEP.

Přístup k digitálním službám veřejné správy tak byl v ČR budován obdobně jako ve většině srovnávaných zemí.

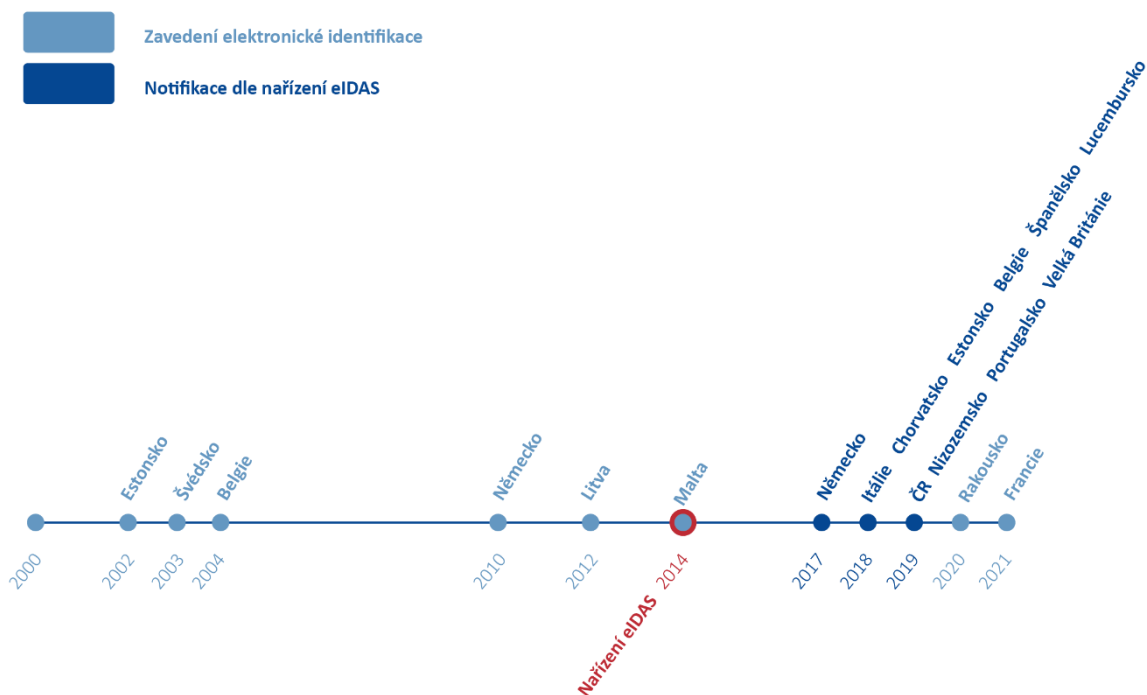
Při tvorbě *Portálu občana* vycházelo MV ze zkušeností britského portálu GOV.UK a **bylo seznámeno s tím, že budování britského portálu vycházelo ze zkoumání potřeb jeho budoucích uživatelů. Přesto MV neprovedlo žádnou analýzu potřeb uživatelů s cílem nabídnout prostřednictvím *Portálu občana* především ty služby, o které mají občané nejvíce zájem. Poptávka občanů po elektronických službách veřejné správy je přitom stěžejním předpokladem pro rozvoj eGovernmentu, který je primárně stavěn jako služba pro občana.**

Nezbytnou a zákonnou podmínkou pro plné využívání elektronických služeb veřejné správy je zaručené ověření totožnosti. Podmínky a způsob elektronické identifikace upravuje na celoevropské úrovni nařízení eIDAS. V něm je stanoveno, že členské státy, které zavedou systém elektronické identifikace a v souladu s nařízením jej oznámí Evropské komisi v rámci tzv. notifikace, musí následně do 12 měsíců uznávat v rámci přeshraniční identifikace i prostředky elektronické identifikace jiných členských států, které již prošly notifikací. V praxi to znamená, že k digitálním službám veřejné správy jednoho státu bude možné přistupovat pomocí elektronické identifikace jiného státu. Český systém elektronické identifikace založený na eOP byl oficiálně notifikován a vyhlášen ve *Věstníku Evropské unie* dne 13. 9. 2019, tedy přibližně 14 měsíců po spuštění systémů elektronické identifikace v ČR. Od 13. 9. 2020 tak bude možné přistupovat například k estonským digitálním službám pomocí českého eOP.

Ke dni 13. 9. 2019²⁷ byly notifikovány systémy elektronické identifikace z celkem 13 členských států: České republiky, Německa, Itálie, Chorvatska, Estonska, Španělska, Lucemburska, Belgie, Portugalska, Velké Británie, Nizozemí, Slovenska a Lotyšska.

Následující časová osa zobrazuje zavádění elektronické identifikace ve vybraných evropských státech. Za zmínku stojí Švédsko, kde již v roce 2003 fungovala elektronická identifikace, kterou zajišťovaly banky prostřednictvím tzv. BankID.

²⁷ Dokončením notifikace se rozumí vyhlášení ve *Věstníku EU*. V tomto případě se jedná o *Věstník EU* 2019/C 309/09 ze dne 13. 9. 2019.



Zdroj: informace zjištěné kontrolou; graficky zpracoval NKÚ.

Samotná notifikace systémů elektronické identifikace vypovídá o úrovni vyspělosti eGovernmentu pouze dílčím způsobem, neboť nereflakuje rozšíření a nabídku elektronických služeb poskytovaných občanům. To dokládají příklady Švédska, Finska, Nizozemska nebo Dánska. Přestože tyto země nemají dosud notifikován systém elektronické identifikace, řadí se mezi evropskou špičku v oblasti eGovernmentu. Výhodou těchto států je, že systém elektronické identifikace vytvářely v úzké spolupráci se soukromým sektorem a před přijetím nařízení eIDAS, tj. v době, kdy ověření elektronické identity za splnění státem požadovaných podmínek mohly provádět soukromoprávní subjekty, například banky prostřednictvím vlastního elektronického bankovníctví. Tento přístup zásadně přispěl k tomu, že nabídka elektronické služby veřejné správy masivně penetrovala mezi občany, aniž by stát po nich vyžadoval obstarat si nový prostředek pro prokázání elektronické identity, např. období českého eOP. Rozšíření počtu možných uživatelů elektronických služeb prostřednictvím elektronického bankovníctví umožní v ČR až novela zákona o bankách účinná od 1. ledna 2021²⁸.

Notifikace systému elektronické identifikace ČR je pouze částečným úspěchem a nemůže kompenzovat nedostatečnou nabídku elektronických služeb státní správy či nízký počet občanů, kteří mají relevantní prostředek elektronické identifikace.

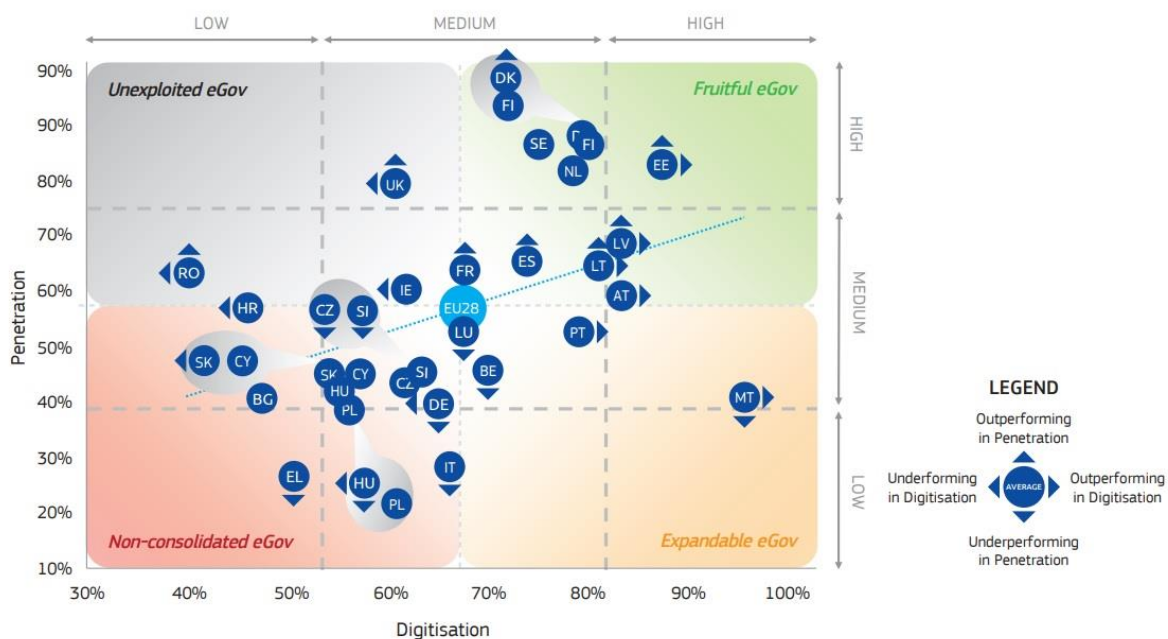
²⁸ Zákon č. 49/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Jak NKÚ vyhodnotil v části IV. tohoto kontrolního závěru, *Portál občana* se potýkal rok a půl od svého spuštění s nízkou mírou využití občany (0,5 % obyvatel ČR). Využití přitom závisí především na dostupnosti poskytovaných elektronických služeb, které musí být pro občany i podnikatele přínosem a musí jim usnadňovat řešení životních situací.

Pro mezinárodní porovnání výkonnosti eGovernmentu jsou důležité mj. dva ukazatele – penetrace digitálních služeb a digitalizace veřejné správy. **Penetrace** digitálních služeb vypovídá o míře využívání těchto služeb občany. **Míra digitalizace** odráží úroveň digitalizace procesů veřejné správy.

Evropská komise ve svém materiálu z roku 2019²⁹ konstatuje, že evropskou cestu k digitalizaci veřejné správy ukazují Malta, Estonsko a Rakousko, přičemž mezi lídry lze zařadit i Lotyšsko, Litvu a Finsko.

Graf č. 3: Úroveň penetrace a digitalizace veřejných služeb v zemích EU



Zdroj: studie *eGovernment Benchmark 2019*, Evropská unie 2019.

Česká republika se v roce 2019 nacházela pod průměrem Evropské unie v oblasti penetrace i digitalizace. V porovnání s ostatními členskými zeměmi si vedla o něco lépe v oblasti digitalizace. V oblasti průniku digitálních služeb do veřejného života jí však evropský průzkum vystavil nedostatečné hodnocení.

Z výše uvedeného grafu je zřejmá přímá úměra mezi mírou digitalizace a mírou penetrace. Obecně platí, že země, které dosahují vysoké míry digitalizace, jsou úspěšné i v případě využívání elektronických služeb občany. Příklad Malty však naznačuje, že tato závislost nemusí platit vždy. Malta, které se podařilo zajistit nejvyšší míru digitalizace v EU, patří zároveň mezi země, kde lidé digitalizované veřejné služby využívají nejméně. Naopak státy jako Dánsko,

²⁹ *eGovernment Benchmark 2019*, Insight report; Lucemburk, Úřad pro publikace Evropské unie 2019.

Finsko a Švédsko vykazují vysokou míru penetrace a přitom pouze střední míru digitalizace služeb. Velká Británie pak dosahuje dokonce vysoké míry penetrace při podprůměrné míře digitalizace, což lze vysvětlit digitalizací prioritních služeb dle poptávky jejich uživatelů, tj. dle potřeb občanů.

Z informací od Ministerstva vnitra NKÚ zjistil, že zástupci britského úřadu Government Digital Service, zabývajícího se elektronizací služeb a správou portálu Gov.UK, doporučili zástupcům Ministerstva vnitra provést před zavedením digitálních služeb analýzu potřeb a digitalizovat primárně služby, o které mají občané největší zájem. Tímto způsobem je možné dosáhnout vysoké míry využívání (penetrace), aniž by bylo nutné složitě digitalizovat všechny veřejné služby.

Dalším způsobem, jak dosáhnout vysoké míry penetrace digitálních služeb, je jejich komplexní propagace. V kontrole NKÚ zjistil, že Ministerstvo vnitra nástroje eGovernmentu propagovalo nedostatečně. Již v roce 2016 MV zjistilo slabé povědomí občanů ČR o možnostech a nástrojích eGovernmentu³⁰. Z průzkumu provedeného v roce 2018³¹ pak vyplynulo, že více než polovina občanů si myslí, že je o možnostech elektronické komunikace s veřejnou správou informována nedostatečně. Do konce roku 2019 však Ministerstvo vnitra nezahájilo plánovanou komplexní kampaň na propagaci nástrojů eGovernmentu, jako je elektronická identifikace a *Portál občana*.

Poznatzky z výše uvedeného mezinárodního srovnání lze shrnout do následujících bodů:

- **Přístup do systému elektronické identifikace a centrálního *Portálu občana* zvolilo MV obdobný jako ve státech EU, kde je eGovernment na vyšší úrovni vyspělosti.**
- **V zemích, které se umísťují na předních příčkách ve srovnání dle počtu uživatelů eGovernmentu, byly do systému elektronické identifikace zapojeny soukromé subjekty, zejména banky.**
- **Existuje přímá souvislost mezi mírou digitalizace služeb veřejné správy a mírou penetrace, ČR však zaostává v obou těchto ukazatelích – přetrvává nízká míra využívání nástrojů eGovernmentu, jako jsou elektronická identifikace, *Portál občana* či datové schránky, a digitalizovány byly nejprve ty služby státní správy, které měly sice adekvátní připravenost, ale nevycházely z analýzy potřeb uživatelů.**
- **Zavedení systému elektronické identifikace a jeho notifikace jsou žádoucí kroky v rozvoji eGovernmentu, avšak jejich vliv na míru využívání elektronických služeb veřejné správy se zatím neprojevil, což se odrazilo i v hodnocení DESI.**

³⁰ Na základě *Dopadové ex-post evaluace Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015* zpracované v roce 2016.

³¹ Průzkum společnosti STEM/MARK zpracovaný v srpnu a září 2018, který si objednalo MV jako součást vstupní analýzy k projektu s názvem *Vzdělávání zaměstnanců veřejné správy a propagace aktivit v oblasti eGovernmentu*.



Na základě mezinárodních zkušeností a poznatků z kontroly identifikoval NKÚ několik příkladů dobré praxe, které formuluje jako doporučení pro další postup budování eGovernmentu a zavádění digitálních služeb.

- Analyzovat a zohlednit potřeby uživatelů, tedy poptávku občanů po digitálních službách s cílem digitalizovat prioritně ty služby, o které mají občané největší zájem.
- Sledovat a analyzovat míru digitalizace veřejných služeb v digitálně úspěšných zemích s cílem nalezení dobré praxe a zajistit dostupnost těch digitálních služeb, které se v sledovaných zemích osvědčily.
- Monitorovat a vyhodnocovat míru využívání nástrojů eGovernmentu a realizovat aktivity směřující ke zvýšení povědomí občanů o nástrojích eGovernmentu a jejich přínosech, např. zahájit komplexní propagační kampaň zaměřenou na elektronickou identifikaci a dostupné digitální služby.
- Rozvíjet systém elektronické identifikace, a to jak ve smyslu většího zapojení soukromého sektoru, například bank, tak ve smyslu rozšíření o další prostředky elektronické identifikace, které se osvědčily v jiných evropských zemích.

Příloha KZ 19/14 č. 2: Přehled služeb dostupných na *Portálu občana*

NKÚ při kontrole zjistil, že ke dni 12. 12. 2019, tedy 17 měsíců po spuštění, bylo na *Portálu občana* dostupných celkem 14 dlaždic jednotlivých služeb:

- Náhled do katastru nemovitostí
- Bodové hodnocení řidiče
- Žádost o vyjádření k existenci technické infrastruktury
- Česká správa sociálního zabezpečení
- Národní bod pro identifikaci a autentizaci – klíč k elektronickým službám
- Epreskripce
- Novinky na Portálu občana (propojení na sociální síť Twitter)
- Ministerstvo práce a sociálních věcí
- Úřad práce ČR
- Národní kontaktní místo pro elektronické zdravotnictví
- Elektronická podání pro Finanční správu (EPO)
- Výstup z živnostenského rejstříku
- Jednotný registrační formulář
- OZP Vitakarta

Dále 9 dlaždic portálu územních samosprávných celků:

- Portál občana města Pelhřimov
- Portál občana města Chotěboř
- Portál občana města Říčany
- Portál občana města Telč
- Portál občana města Znojma
- Portál občana města Lysá nad Labem
- Portál občana města Příbram
- Epodatelná Moravskoslezského kraje
- Rezervační systém města Říčany

Dále *Portál občana* umožňoval činit elektronická podání k orgánům veřejné správy prostřednictvím 15 předvyplněných formulářů:

- Výpis údajů z registru obyvatel
- Výpis o využití údajů z registru obyvatel
- Veřejný výpis z registru osob
- Neveřejný výpis údajů podnikající fyzické osoby z registru osob
- Výpis o využití údajů z registru osob
- Výpis bodového hodnocení řidiče
- Výpis ze seznamu kvalifikovaných dodavatelů
- Výpis z insolvenčního rejstříku

- Výpis z rejstříku trestů právnických osob
- Výpis z veřejného rejstříku
- Výpis z živnostenského rejstříku
- Neveřejný výpis z živnostenského rejstříku
- Výpis z rejstříku trestů
- Podání žádosti o informace
- Potvrzení o studiu

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/16

Rekonstrukce a revitalizace osobních nádraží

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/16. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Málek.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda systém poskytování peněžních prostředků určených na rekonstrukci a revitalizaci osobních nádraží zajišťuje jejich účelné a hospodárné využití a naplňování stanovených cílů.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od srpna 2019 do února 2020. Kontrolováno bylo období od roku 2017 do roku 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“),

Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, Praha (dále také „SŽDC“¹). Na základě zákona č. 367/2019 Sb.² došlo s účinností od 1. ledna 2020 ke změně názvu kontrolované osoby na: Správa železnic, státní organizace.

Kolegium NKÚ na svém IX. jednání, které se konalo dne 15. června 2020,

schválilo usnesením č. 10/IX/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

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

¹ V kontrolním závěru je uváděna dále pouze zkratka SŽDC, neboť kontrolní akce byla zahájena a kontrolované činnosti byly uskutečněny v době před změnou názvu.

² Zákon č. 367/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Rekonstrukce a revitalizace osobních nádraží

3,31 mld. Kč

cena převodu osobních nádraží
z ČD na SŽDC

**1 569 nádražních
budov**

převedeno z ČD na SŽDC

8,841 mld. Kč

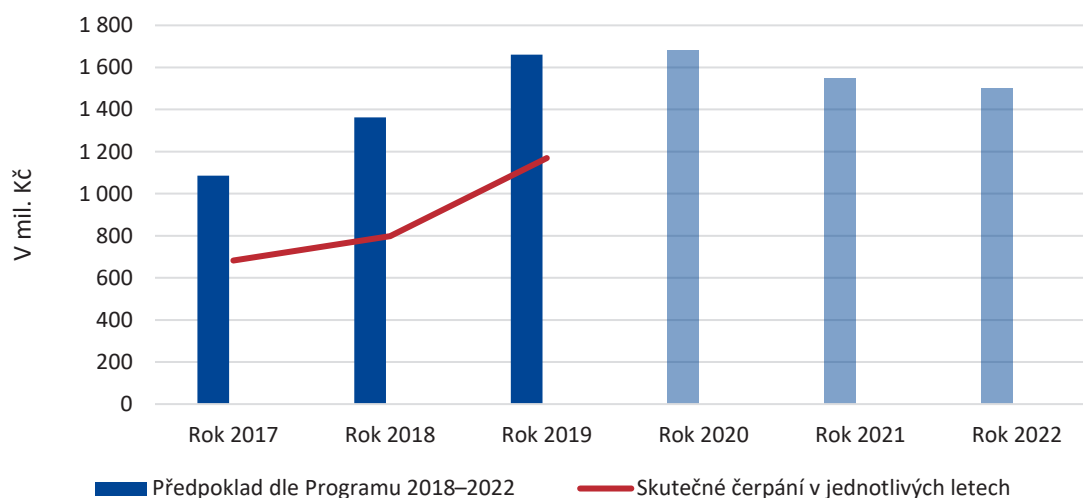
předpoklad finančních prostředků dle
*Programu rekonstrukce a revitalizace
osobních nádraží pro roky 2018–2022*

2,650 mld. Kč

skutečné čerpání finančních prostředků
v letech 2017–2019 na opravy
a rekonstrukce osobních nádraží

Pozn.: V Programu rekonstrukce a revitalizace osobních nádraží pro roky 2018–2022 byly stanoveny předpokládané finanční prostředky i pro rok 2017.

Porovnání skutečného čerpání finančních prostředků SŽDC oproti předpokladům uvedeným v Programu rekonstrukce a revitalizace osobních nádraží pro roky 2018–2022



I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil, zda systém poskytování peněžních prostředků určených na rekonstrukci a revitalizaci osobních nádraží zajišťuje jejich účelné a hospodárné využití. Současně zjišťoval, zda jsou realizací jednotlivých stavebních akcí naplňovány cíle stanovené v koncepčních dokumentech.

Celkové vyhodnocení

MD schválilo v roce 2019 *Koncepci při nakládání s nemovitostmi osobních nádraží* (dále také *Koncepce 2019*) jako dokument stanovující závazné postupy, cíle a opatření pro zvýšení úrovně železniční dopravy. Do této doby se SŽDC řídila postupy uvedenými v koncepčních dokumentech *Příprava a realizace staveb železničních nádraží v podmínkách SŽDC* ze dne 16. 9. 2016 (dále také „Strategie 2016“) a *Program rekonstrukce a revitalizace osobních nádraží pro roky 2018–2022* ze dne 31. 7. 2017 (dále také „Program 2018–2022“)³, které sama zpracovala a které nebyly schváleny MD.

Výchozím záměrem poskytování peněžních prostředků bylo přizpůsobit osobní nádraží (železniční stanice a zastávky) nárokům současné doby. Revitalizací měly projít staré a současným potřebám železnice nevyhovující budovy osobních nádraží, které byly často ve špatném stavebně-technickém a provozním stavu. Tento základní záměr a další cíle uvedené v koncepčních dokumentech zpracovaných SŽDC a MD byly u 24 kontrolovaných akcí naplněny. Jednalo se především o optimalizaci a zlepšení prostor pro cestující, zajištění bezbariérovosti budov, zajištění jejich hospodárného provozu, vazbu na liniové dopravní stavby a revitalizaci areálů osobních nádraží včetně alternativního využití volných prostor.

V letech 2017 až 2019 SŽDC čerpala v průměru o 36 % méně peněžních prostředků oproti předpokladům. Důvodem bylo zejména nezajištění stavební připravenosti ze strany předchozího vlastníka a průtahy ve stavebních nebo zadávacích řízeních. Cena na 1 m² zastavěné plochy u ukončených oprav a rekonstrukcí výpravních budov osobních nádraží se pohybovala v rozsahu od 3,6 tis. Kč bez DPH do 52,3 tis. Kč bez DPH.

Kontrolou vybraných 24 akcí rekonstrukcí a oprav osobních nádraží bylo zjištěno, že SŽDC u sedmi stavebních akcí posunula termíny realizace oproti stanovenému harmonogramu.

SŽDC jednoznačně nestanovila parametry (indikátory), na jejichž základě bude hodnotit ukončené rekonstrukce a revitalizace budov osobních nádraží. SŽDC do doby ukončení kontroly žádnou akci z hlediska dosažení přínosů nevyhodnotila.

U dvou kontrolovaných akcí MD informovalo SŽDC o splnění připomínek schvalování staveb až po cca 15 měsících od jejich doložení na MD.

³ Materiály pro 119. zasedání správní rady Správy železniční dopravní cesty.

NKÚ upozorňuje na skutečnost, že **stát** za účelem co nejefektivnějšího rozmístění státních institucí včetně minimalizace nákladů na jejich provoz:

- **zatím nezohlednil při výkonu své dislokační činnosti nevyužité nově zrekonstruované prostory v budovách osobních nádraží,**
- **nevytvořil podmínky pro přemístění vybraných státních institucí do těchto objektů.**

II. Informace o kontrolované oblasti

Převod budov osobních nádraží

Příprava převodu nádražních budov a souvisejícího majetku z akciové společnosti České dráhy, a.s., (dále také „ČD“) na státní organizaci SŽDC započala v roce 2013. V červnu 2016 tyto společnosti uzavřely smlouvu, jejímž předmětem byl prodej části závodu označené jako „železniční stanice“. Ta tvořila v rámci závodu funkčně a účelně oddělenou část jeho jmění zahrnující hmotné, nehmotné i osobní složky, včetně věcí, práv a jiných majetkových hodnot sloužících k zajištění poskytování přepravních služeb pro přepravu osob a věcí v jednotlivých stanicích. Část závodu zahrnovala movitý a nemovitý majetek, pohledávky, dluhy a jiná práva a povinnosti náležející k převáděné části závodu.

Kupní cena byla stanovena na základě znaleckého posudku ve výši 3 310 mil. Kč. Celkem bylo převedeno 1 569 nádražních budov a 1,385 milionů m² pozemků v cca 950 lokalitách osobních nádraží. Přílohou znaleckého posudku byl i položkový seznam majetku, jednotlivé položky však nebyly samostatně oceněny.

Převáděné budovy osobních nádraží povětšinou nebyly ve vyhovujícím stavebně-technickém a provozním stavu. Z hlediska potřeb současné železnice se projevovala i jejich naddimenzovanost.

Zpracování koncepčních dokumentů

SŽDC a MD zpracovaly koncepční a strategické dokumenty, jejichž záměrem bylo připravit plán oprav, rekonstrukcí nebo komplexních revitalizací budov osobních nádraží a na jeho základě sestavit potřebu finančních prostředků ve střednědobém horizontu.

Strategie 2016

V roce 2016 zpracovala SŽDC materiál *Příprava a realizace staveb železničních osobních nádraží v podmínkách SŽDC*, který řešil přípravu a realizaci jednotlivých akcí po převodu z ČD na SŽDC. Obsahoval přehled jednotlivých vybraných konkrétních staveb osobních nádraží k realizaci. Strategie 2016 byla následně implementována do Programu 2018–2022.

Program 2018–2022

SŽDC vypracovala tento dokument v roce 2017. Program 2018–2022 byl sestaven s cílem nastartovat proces plánování a realizace stavebních akcí osobních nádraží ve střednědobém časovém horizontu. Hlavním záměrem Programu 2018–2022 nebylo jen plánování drobných

aktuálních oprav, ale i plánování provádění komplexních rekonstrukcí, modernizací a revitalizací osobních nádraží.

Cílem Programu 2018–2022 bylo zlepšení stavebně technického stavu budov a modernizace jejich vybavení, optimalizace a zlepšení prostor pro cestující (zvýšení kultury cestování), zajištění bezbariérovosti budov, zajištění hospodárného provozu budov, vazba na dopravní liniové stavby, zajištění využití volných prostor.

Program 2018–2022 stanovil priority výběru akcí – nádraží s velkým počtem nastupujících a vystupujících cestujících (obvykle stanice v krajských městech, uzly regionálních integrovaných dopravních systémů nebo stanice na hlavních koridorech), nádraží jako součásti realizovaných liniových staveb železniční dopravní cesty (koridory), spolupráce s municipalitami (P+R, integrované dopravní terminály).

V Programu 2018–2022 byly stanoveny předpokládané finanční prostředky i pro rok 2017.

Koncepce 2019

Předmětný dokument byl zpracován na základě podnětu MD, a to v součinnosti se SŽDC a Státním fondem dopravní infrastruktury (dále také „SFDI“), nahradil Program 2018–2022. MD strategický materiál Koncepce 2019 schválilo dne 29. 1. 2019 a od tohoto termínu byl pro SŽDC závazný.

V Koncepci 2019 jsou nastaveny základní strategické postupy (rozsah, priority a principy) stavebních akcí osobních nádraží. Priority a cíle stanovené v tomto dokumentu byly obsahově totožné s prioritami uvedenými v Programu 2018–2022.

Poskytování finančních prostředků na rekonstrukci a revitalizaci osobních nádraží

Jednotlivé stavební akce byly k realizaci schvalovány MD v rámci rozpisu podakcí⁴ příslušných investičních a neinvestičních položek v rámci globálních položek⁵. Finanční prostředky byly poskytnuty SŽDC v souladu s uzavřenou smlouvou o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu SFDI na příslušný kalendářní rok. U akce *Modernizace žst. Karlovy Vary – výpravní budova* probíhalo spolufinancování také z prostředků operačního programu *Doprava 2014–2020* ve výši 60 894 285 Kč.

Rozsah rekonstrukcí a revitalizací

SŽDC po převodu budov osobních nádraží realizovala nejprve drobné stavební akce, u kterých byl potřebný neodkladný stavební zásah, řešila rovněž odstranění vzniklých havárií, např. opravy střešního pláště, WC, střešních a komínů, kanalizace, dlažeb a omítek.

⁴ Podakce – akce, která je součástí globální položky, má svůj rozpočet a je uváděna v žádostech o uvolnění prostředků na globální položku.

⁵ Globální položka – položka v rozpočtu SFDI, ze které je mimo jiné financována příprava a vypořádání akcí financovaných z rozpočtu SFDI, které však zároveň nejsou vedeny jako jmenovité akce, nebo ze které jsou financovány zejména druhově stejné akce, které nejsou v rozpočtu SFDI zařazeny jako samostatné položky. Globální položka může být dále rozepsána na jednotlivé podakce.

Současně SŽDC začala realizovat osm rozsáhlejších komplexních oprav, které byly stavebně připraveny ČD a měly platné stavební povolení.

V letech 2016 až 2019 SŽDC zrealizovala celkem 546 komplexních rekonstrukcí a drobných oprav jednotlivých budov osobních nádraží o celkovém finančním objemu 2 056 918 323 Kč (z toho 50 komplexních rekonstrukcí v hodnotě 807 563 355 Kč a 496 drobných oprav v hodnotě 1 249 354 968 Kč).

Rovněž nebylo k 31. 12. 2019 ukončeno dalších 52 akcí o celkových rozpočtových nákladech 873 mil. Kč. U těchto akcí byla k 31. 12. 2019 skutečně uhrazena částka ve výši 246 mil. Kč. Přehled akcí v členění na komplexní rekonstrukce a opravy je přílohou č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Vymezení kontrolovaných osob

MD je ústřední orgán státní správy a vykonává funkci zakladatele SŽDC. MD odpovídá za tvorbu dopravní politiky v oblasti dopravy, zpracovává její koncepce a strategie. Schvaluje investiční záměry akcí (záměry projektů, přípravné dokumentace staveb) týkajících se výstavby, rekonstrukce a modernizace železniční dopravní cesty a doporučuje jejich zařazení do rozpočtu SFDI. MD je řídicím orgánem operačního programu *Doprava 2014–2020*. Vykonává funkci stavebního úřadu a speciálního stavebního úřadu.

SŽDC je právnickou osobou – státní organizací – zřízenou zákonem č. 77/2002 Sb.⁶ Zajišťuje ve smyslu zákona o dráhách provozování dráhy celostátní a drah regionálních ve vlastnictví státu, má na starosti jejich provozuschopnost a modernizaci a rozvoj v rozsahu nezbytném pro zajištění dopravních potřeb státu a dopravní obslužnosti. Je účetní jednotkou a plátcem DPH. Hospodaří s majetkem státu, mj. s železniční dopravní cestou, kde plní funkci vlastníka dráhy. SŽDC je konečným příjemcem finančních prostředků z rozpočtu SFDI a Evropské unie v rámci operačních programů.

V rámci SŽDC byly kontrolovány generální ředitelství, Stavební správa západ, Stavební správa východ, Oblastní ředitelství Olomouc a Oblastní ředitelství Hradec Králové.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontroly bylo prověřit, zda systém poskytování peněžních prostředků určených na rekonstrukci a revitalizaci osobních nádraží zajišťuje jejich účelné a hospodárné využití a naplňování stanovených cílů. Kontrolované období představovaly roky 2017 až 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrola byl podroben systém poskytování peněžních prostředků, posouzení úrovně koncepční činnosti ve vztahu k rekonstrukcím a revitalizacím budov osobních nádraží a dosažení cílů v nich uvedených.

⁶ Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Kontrola se zaměřila na zařazování stavebních akcí k realizaci podle stanovených priorit a na zpracování harmonogramů jejich realizace. Kontrolováno bylo zpracování a schvalování záměrů projektů, předprojektová a projektová příprava akcí, výběr dodavatelů projektových a stavebních prací a průběh realizace kontrolovaných akcí, a to z hlediska účelnosti a hospodárnosti využití peněžních prostředků a naplňování stanovených cílů.

Kontrolní vzorek obsahoval 24 stavebních akcí. Kontrole byly podrobeny stavební akce dle Programu 2018–2022. Akce zařazené dle Koncepce 2019 kontrole podrobeny nebyly, protože se jednalo o stavební akce s předpokládanou realizací v letech 2020 až 2024.

Kontrolou byly prověřeny finanční prostředky stavebních akcí v celkovém smluvním objemu 1 007,5 mil. Kč. K 31. 12. 2019 bylo u těchto 24 kontrolovaných akcí profinancováno celkem 412 mil. Kč.

Přehled kontrolovaných stavebních akcí je uveden v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru. Kontrola prověřila zadání veřejných zakázek v celkové hodnotě 720 mil. Kč. Přehled kontrolovaných veřejných zakázek je uveden v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Naplnění stanovených cílů uvedených v koncepčních materiálech

U všech ukončených rekonstrukcí osobních nádraží uvedených v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru bylo kontrolou zjištěno, že došlo k naplnění stanovených cílů uvedených v koncepčních materiálech.

Např. dokončením II. etapy rekonstrukce žst. Turnov SŽDC přiblížila výpravní budovu požadavkům na současnou železniční dopravu, čímž navázala na již vybudovaný přednádražní prostor včetně napojení na autobusový terminál. Dále došlo k optimalizaci a zlepšení prostor pro cestující, zajištění hospodárného provozu budovy, vazbě na investiční akce municipalit a revitalizace areálů osobních nádraží včetně alternativního využití volných prostor. U akce *Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Přerov* došlo k obnově památkové hodnoty a zhodnocení stavu výpravní budovy v Přerově a jejího kulturního významu, uvedení výpravní budovy osobního nádraží do stavu vhodného k užívání cestující veřejností a optimalizaci veřejně přístupných ploch a prostor těchto budov na požadavky dnešní doby.

2. SŽDC nečerpá finanční prostředky ve výši předpokládané v Programu 2018–2022

SŽDC nezačala s vlastní realizací rekonstrukcí nebo revitalizací bezprostředně po převzetí osobních nádraží, neboť připravenost stavebních akcí byla ze strany ČD z důvodu rozhodnutí o budoucím prodeji minimální. SŽDC začala po převodu osobních nádraží z ČD realizovat osm větších komplexních oprav, které byly při převodu již připraveny a měly platné stavební povolení. SŽDC řešila nejprve neodkladné stavební zásahy a drobné opravy, které měly nižší finanční náročnost.

Dalšími důvody nižšího čerpání finančních prostředků byly průtahy ve stavebních a zadávacích řízeních. V důsledku toho došlo k posunutí termínů realizace stavebních akcí.

Přehled jednotlivých stavebních akcí osobních nádraží po jednotlivých letech je uveden v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

V Programu 2018–2022 bylo uvedeno, že SŽDC bude v letech 2017–2022 čerpat předpokládané finanční objemy uvedené v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1: Přehled předpokládaných finančních objemů (správa, opravy a investice) dle Programu 2018–2022 v letech 2017–2022 (v mil. Kč)

2017 předpoklad čerpání SFDI	2018 požadavky na SFDI	2019 požadavky na SFDI	2020 požadavky na SFDI	2021 požadavky na SFDI	2022 požadavky na SFDI	CELKEM
1 085	1 362	1 661	1 683	1 550	1 500	8 841

Zdroj: Program 2018–2022.

SŽDC doložila celkové skutečné čerpání v letech 2017–2019 na stavby osobních nádraží ve výši 2 650,27 mil. Kč – viz následující tabulka č. 2.

Tabulka č. 2: Porovnání skutečného čerpání oproti předpokládaným finančním objemům uvedeným v Programu 2018–2022

Rok	Předpokládané čerpání dle Programu 2018–2022 (v mil. Kč)	Správa/opravy (v mil. Kč)	Investice (v mil. Kč)	Skutečně vynaložené prostředky (v mil. Kč)	Rozdíl v čerpání (v mil. Kč)	Rozdíl v čerpání (v %)
	1	2	3	4 (2+3)	5 (4-1)	6
2017	1 085,00	594,32	88,06	682,38	-402,62	-37,11
2018	1 362,00	592,91	205,68	798,59	-563,41	-41,37
2019	1 661,00	683,46	485,84	1 169,30	-491,70	-29,60
Celkem	4 108,00	1 870,69	779,58	2 650,27	-1 457,73	-36,03

Zdroj: Informace SŽDC, vlastní zpracování NKÚ.

Dle Programu 2018–2022 byl předpokládaný finanční objem pro rok 2017 ve výši 1 085 mil. Kč. Z výše uvedené tabulky č. 2 vyplývá, že SŽDC skutečně čerpala o cca 402,62 mil. Kč méně, než bylo uvažováno v Programu 2018–2022, což je méně o 37,11 %.

Dle Programu 2018–2022 byl předpokládaný finanční objem pro rok 2018 ve výši 1 362 mil. Kč. Z výše uvedené tabulky č. 2 vyplývá, že SŽDC čerpala o cca 563,41 mil. Kč méně, než bylo uvažováno v Programu 2018–2022, což je méně o 41,37 %.

Dle Programu 2018–2022 byl předpokládaný finanční objem pro rok 2019 ve výši 1 661 mil. Kč. Z výše uvedené tabulky č. 5 vyplývá, že SŽDC čerpala o cca 491,71 mil. Kč méně, než bylo uvažováno v Programu 2018–2022, což je méně o 29,60 %.

Skutečné čerpání všech prostředků SŽDC na osobní nádraží v letech 2017–2019 oproti předpokládaným finančním objemům (správa, opravy a investice) stanoveným v Programu 2018–2022 je uvedeno v grafu na str. 2 tohoto kontrolního závěru.

3. Posunutí termínu realizace oproti termínu stanovenému v harmonogramu realizace

Kontrolou bylo zjištěno, že SŽDC u sedmi stavebních akcí posunula termíny realizace oproti harmonogramům uvedených v Programu 2018–2022, záměru projektu, plánu oprav a seznamu globálních položek.

Např. u rekonstrukce výpravní budovy Beroun byl dle Programu 2018–2022 termín realizace 2019–2020, termín realizace uvedený v záměru projektu (dále také „ZP“) byl 01/2019–12/2020, termín realizace dle plánu oprav a investic byl 06/2019–12/2020 a termín dle seznamu globálních položek byl 07/2019–07/2021. Akce nebyla do 31. 12. 2019 zahájena s odůvodněním, že soutěž na dodavatele stavebních prací byla zrušena. Důvodem zrušení byla skutečnost, že SŽDC v průběhu zadávacího řízení, a to i s ohledem na nepředvídatelné časové prodloužení současné probíhající realizace stavby *Optimalizace trati Beroun – Králův Dvůr*, která se rekonstrukce výpravní budovy bezprostředně dotýká, detekovala potřebu upravit projektovou dokumentaci, která je součástí zadávací dokumentace. Mimo úpravy časového harmonogramu se jednalo i o úpravu vnitřní dispozice stavby tak, aby navržené projektové řešení lépe odpovídalo současným trendům v dispozicích železničních stanic a aktuálně sledovaným koncepcím v návaznosti na budoucí využití, provoz a údržbu stavby. Dalším důvodem byla skutečnost, že v zadávacím řízení po vyloučení vítězného účastníka z důvodu nesplnění kvalifikace zůstaly k hodnocení již pouze nabídky s nabídkovými cenami, které převyšovaly o cca 13 až 26 % předpokládanou hodnotu plnění.

U rekonstrukce výpravní budovy v žst. Třebíč byl dle Programu 2018–2022 termín realizace 2018–2020, termín realizace uvedený v ZP byl 04/2019–04/2020, termín realizace dle plánu oprav a investic byl 07/2019–07/2020 a termín dle seznamu globálních položek byl 09/2019–09/2020. Akce nebyla do 31. 12. 2019 zahájena. SŽDC podalo žádost o vydání stavebního povolení dne 6. 12. 2018. Z důvodu nedoložení všech požadovaných dokladů Drážní úřad dne 10. 1. 2019 řízení přerušil a vyzval SŽDC k odstranění nedostatků. Dne 29. 3. 2019 Drážní úřad prodloužil lhůtu k odstranění nedostatků. Nedostatky byly odstraněny k 23. 5. 2019. Stavební povolení vydal Drážní úřad dne 25. 6. 2019. Smlouva o dílo nebyla k 31. 12. 2019 uzavřena.

K posunutí termínu realizace došlo rovněž u rekonstrukcí výpravních budov v žst. Šternberk, Hanušovice, Frenštát pod Radhoštěm, Hrušovany nad Jevišovkou a Křižanov, a to v rozmezí 1–5 měsíců oproti schváleným ZP.

4. SŽDC nemá jednoznačně stanoveny parametry (indikátory), na jejichž základě bude hodnotit ukončené stavby

SŽDC nestanovila jednoznačně měřitelné parametry, na jejichž základě bude schopna vyhodnotit plnění cílů a přínosy realizovaných rekonstrukcí nebo revitalizací. Stanovené parametry (např. zvýšení kultury cestování, pocitové hledisko cestujících, vybavenost budov) neumožňují objektivně a měřitelně posoudit, zda byly prostředky poskytnuty účelně a hospodárně.

Do doby ukončení kontroly nebyla ze strany SŽDC vyhodnocena žádná ukončená kontrolovaná akce.

NKÚ provedl kontrolu na místě v žst. Přerov, Lipník nad Bečvou, Karlštejn, Zdice, Příbram, Turnov, Karlovy Vary a Sokolov a konstatoval, že stavebně-technický nebo provozní stav budov se po rekonstrukci, popř. opravě, výrazně zlepšil.

5. Pozdní informování o splnění připomínek

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že u akce *Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Lipník nad Bečvou* schválilo MD záměr projektu dne 20. 6. 2017 s požadavkem na jeho dopracování. Dopracovaný ZP předložila SŽDC na MD dne 20. 9. 2017. Ve sdělení adresovaném SŽDC ze dne 7. 1. 2019 MD uvedlo, že považuje připomínky za splněné, tj. cca po 15 měsících ode dne doložení vypořádání připomínek SŽDC na MD, a současně 40 dní po termínu odevzdání a převzetí hotové stavby z 28. 11. 2018.

U akce *Rekonstrukce výpravní budovy žst. Přerov* MD schválilo zpracovaný ZP dne 20. 6. 2017 s připomínkami týkajícími se jeho dopracování. Dopracovaný ZP předložila SŽDC na MD dne 20. 9. 2017. Ve sdělení adresovaném SŽDC ze dne 7. 1. 2019 MD uvedlo, že považuje připomínky za splněné, tj. cca po 15 měsících ode dne doložení vypořádání připomínek SŽDC na MD.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že MD ve dvou výše uvedených případech informovalo SŽDC o splnění připomínek stanovených MD až po téměř 15 měsících od jejich doložení.

6. Nedostatky při realizaci stavebních akcí

Kontrolou vybraných stavebních akcí byly zjištěny dílčí nedostatky.

6.1 Nedodržení smluvních podmínek u akce *Nový Bydžov ON – SA oprava a rekonstrukce*

Dne 13. 9. 2018 SŽDC uzavřela smlouvu o dílo s dodavatelem v celkové výši 27 250 000 Kč bez DPH s termínem dokončení stavby v březnu 2020. V souladu s podmínkami uzavřené smlouvy o dílo se na zakázce neměli podílet poddodavatelé. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že v rozporu se smluvními podmínkami SŽDC nechala provádět stavební práce pracovníky z jiných firem. SŽDC tuto skutečnost uznala a v době do ukončení kontroly NKÚ zahájila kroky k nápravě a uplatnění smluvní sankce dle obchodních podmínek smlouvy o dílo.

6.2 Úhrada činností u akce *Doudleby nad Orlicí ON – SA oprava a rekonstrukce*

SŽDC uzavřela smlouvu o dílo na zpracování projektové dokumentace stavby pro stavební povolení včetně zajištění souvisejících inženýrských činností za cenu 610 000 Kč bez DPH, tj. zastupování ve stavebním řízení (oceněno částkou 35 000 Kč) a zajištění pravomocného stavebního povolení (oceněno částkou 20 000 Kč). Dodavatel neprovedl inženýrskou činnost v celém rozsahu, neboť nepředal SŽDC pravomocné stavební povolení. Přesto SŽDC uhradila na základě dvou vydaných faktur celkovou smluvně sjednanou částku, tj. včetně 55 000 Kč za inženýrskou činnost, kterou dodavatel vykonal jen v částečném rozsahu a kterou nedokončil (společnost zanikla fúzí k 1. 1. 2018 bez likvidace). Vzhledem k tomu, že ze strany SŽDC nebyl ukončen proces souhrnného vyjádření k projektové dokumentaci jako zásadní předpoklad podání žádosti o stavební povolení a dodavatel některé kroky spojené se získáním stavebního

povolení učinil, NKÚ nemohl vyčíslit podíl připadající na zajištění stavebního povolení, které dodavatel nezajistil.

6.3 Úhrada faktur SŽDC v rozporu s uzavřenou smlouvou o dílo u rekonstrukce VB Sokolov (INVESTICE)

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že SŽDC uhradila dvě faktury v rozporu s uzavřenou smlouvou o dílo, ve které se smluvní strany dohodly na měsíční fakturaci za provedené práce na základě řádného a včasného splnění závazku. U obou faktur byly fakturovány stavební práce za jiné období, než kdy skutečně na stavbě probíhaly.

6.4 Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Lipník nad Bečvou

V roce 2017 MD schválilo ZP rekonstrukce výpravní budovy v žst. Lipník nad Bečvou. SŽDC uzavřela dne 3. 10. 2017 s vybraným dodavatelem stavebních prací smlouvu o dílo. SŽDC v rozporu s uzavřenou smlouvou neuplatňovala 10% pozastávky na úhrady faktur za práce investičního charakteru a hradila fakturované práce a dodávky v plné výši. Teprve v poslední faktuře pozastávku uplatnila, avšak pouze ve výši 5 % namísto smluvně ujednaných 10 %.

V roce 2018 schválilo MD druhý ZP, týkající se žst. Lipník nad Bečvou, a to investiční akce *Lipník nad Bečvou – Drahotuše, BC*, jehož cílem byla optimalizace tratě a plná peronizace⁷.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že schválením a následnou realizací tohoto druhého ZP hrozí riziko, že se bude muset zasahovat do již ukončené komplexní rekonstrukce výpravní budovy s celkovými investičními náklady ve výši 30 407 366 Kč bez DPH. Reálnost tohoto rizika potvrdila i skutečnost, že SŽDC po schválení peronizace vyjmula z probíhající rekonstrukce výpravní budovy rekonstrukci bytů ve druhém nadzemním podlaží a zajistila jejich zakonzervování.

6.5 Uzavírání dodatků až po termínu ukončení díla

U akcí *Žst. Příbram – Oprava objektu*, *Žst. Kutná Hora město – komplexní oprava objektu* a *Žst. Neratovice – Oprava výpravní budovy* SŽDC uzavřela dodatky ke smlouvám, kterými se navyšovala cena nebo prodlužoval termín dokončení prací, i několik desítek dnů po uplynutí termínů ukončení díla uvedených ve smlouvách. K úhradám faktur však SŽDC přistupovala až po uzavření (podpisu) těchto dodatků oběma smluvními stranami, nikoliv před jejich uzavřením.

Např. u akce *Žst. Neratovice – Oprava výpravní budovy* SŽDC uzavřela s dodavatelem dne 4. 5. 2017 smlouvu o dílo s termínem plnění do tří měsíců od podpisu smlouvy, tj. do 4. 8. 2017. Dne 29. 9. 2017 SŽDC uzavřela s dodavatelem dodatek č. 1 k smlouvě o dílo, tj. 56 dnů po původně stanoveném termínu dokončení dle uzavřené smlouvy o dílo.

⁷ Peronizací se rozumí zejména odstranění úzkých míst železniční tratě zařazené v hlavní síti TEN-T, zvětšení profilů peronů, vybudování podchodu k zajištění mimoúrovňového přístupu apod.



6.6 Navýšení ceny díla z důvodu stanovení nevhodného postupu v projektové dokumentaci u akce rekonstrukce výpravní budovy v žst. Šternberk

Vícepráce v celkové výši 3 486 889,33 Kč bez DPH byly zapříčiněny nevhodným postupem stanoveným v projektové dokumentaci, kdy projektant předpokládal použití při zásypu sklepů výpravní budovy vybouranou cihlovou suť, která se k tomuto účelu však nehodila, takže musela být odvezena na skládku a musel být uhrazen poplatek za skládku. Další vzniklé položky víceprací byly zapříčiněny neoceněním položek projektanta u těchto prací v rozpočtu (např. demontáž nástupištního přístřešku), popřípadě špatným stanovením prací v položkovém rozpočtu. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že SŽDC neodhalila nedostatky v činnosti projektanta. Přestože byly v projektové dokumentaci chyby, sankce za vadné plnění v tomto případě SŽDC neuplatnila.

7. Průměrné náklady na 1 m² kontrolovaných a ukončených stavebních akcí osobních nádraží.

Cena na 1 m² zastavěné plochy u šesti větších ukončených rekonstrukcí výpravních budov se pohybovala od 3,6 tis. Kč bez DPH (akce *Rekonstrukce výpravní budovy žst. Přerov*) do 52,3 tis. Kč bez DPH (akce *Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Lipník nad Bečvou*).

Cena na 1 m² zastavěné plochy u pěti větších ukončených oprav výpravních budov se pohybovala od 8,9 tis. Kč bez DPH (akce *Žst. Neratovice – Oprava výpravní budovy*) do 18,7 tis. Kč bez DPH (akce *Karlštejn ON – SA opravná část*).

Dále byla kontrolována jedna ukončená novostavba výpravní budovy v Karlových Varech za cenu na 1 m² zastavěné plochy ve výši 31,5 tis. Kč bez DPH (akce *Modernizace ŽST Karlovy Vary – výpravní budova*).

Seznam zkratk

BOZP	bezpečnost a ochrana zdraví při práci
ČD	České dráhy, a.s.
DPH	daň z přidané hodnoty
ISPROFOND	evidenční systém akcí financovaných z rozpočtu SFDI
Koncepce 2019	dokument <i>Koncepce při nakládání s nemovitostmi osobních nádraží</i>
MD	Ministerstvo dopravy
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ON	osobní nádraží
PD	projektová dokumentace
P+R	parkoviště typu „Park and Ride“ (v blízkosti terminálů veřejné dopravy)
Program 2018–2022	dokument <i>Program rekonstrukce a revitalizace osobních nádraží pro roky 2018–2022</i>
SA	stavební akce
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
Strategie 2016	dokument <i>Příprava a realizace staveb železničních nádraží v podmínkách SŽDC</i>
SŽDC	Správa železniční dopravní cesty, státní organizace
TDI	technický dozor investora
TEN-T	Transevropská dopravní síť
VB	výpravní budova
ZP	záměr projektu
žst.	železniční stanice

Přehled jednotlivých stavebních akcí podle toho, zda se jedná o komplexní rekonstrukci, nebo drobnou opravu jednotlivých částí osobních nádraží, po jednotlivých letech

Ukončené stavební akce k 31. 12. 2019						
Rok	Komplexní rekonstrukce osobních nádraží		Drobné opravy jednotlivých částí osobních nádraží		Celkem	
	Celkový počet	Celkem v (Kč)	Celkový počet	Celkem v (Kč)	Celkový počet	Celkem v (Kč)
2016	2	7 818 095	81	72 185 004	83	80 003 099
2017	17	166 211 266	218	472 724 448	235	638 935 714
2018	16	361 241 025	84	283 950 826	100	645 191 851
2019	15	272 292 969	113	420 494 690	128	692 787 659
Celkem	50	807 563 355	496	1 249 354 968	546	2 056 918 323

Neukončené stavební akce do 31. 12. 2019						
Komplexní rekonstrukce osobních nádraží		Drobné opravy jednotlivých částí osobních nádraží		Celkem		
Celkový počet	Celkem v (Kč)	Celkový počet	Celkem v (Kč)	Celkový počet	Celkem v (Kč)	
27	728 840 007	25	144 192 382	52	873 032 389	
Do 31. 12. 2019 bylo skutečně uhrazeno (čerpáno)				52	246 229 748	

Zdroj: předložené doklady SŽDC, vypracoval NKÚ.

Pozn. V přehledech jsou uvedeny pouze stavební akce nad 200 000 Kč, nejsou uvedeny běžné revize a malé drobné opravy.

Příloha č. 2

Stavební akce vybrané ke kontrole

Poř. č.	Termín skutečné realizace	Lokalita	Název akce	Celková cena v tis. Kč (bez DPH)	Financování akce (jmenovitá akce/globální položka)	Poznámka
1	08/2017 – 08/2018	Turnov	Rekonstrukce výpravní budovy žst. Turnov – 2. etapa	30 407,366 (st. práce 29 987,366; PD 258,000; BOZP 162, 000)	Globální položka v roce 2017 (5003520036), mimo síť TEN-T	Akce dokončena; Oblastní ředitelství Hradec Králové
2	09/2018 – 03/2020	Nový Bydžov	Nový Bydžov ON – SA oprava a rekonstrukce	29 177,886 (st. práce 27 997,158; PD 1 087,000; autorský dozor 93,728)	Globální položka v roce 2018 (5003520036), mimo síť TEN-T	Akce nebyla v době kontroly dokončena; Oblastní ředitelství Hradec Králové
3	01/2019 – 08/2020	Doudleby nad Orlicí	Doudleby nad Orlicí ON – SA oprava a rekonstrukce	16 559,021 (st. práce 15 949,021; PD 610,000)	Globální položka v roce 2018 (5003520036), mimo síť TEN-T	Akce nebyla v době kontroly dokončena; Oblastní ředitelství Hradec Králové
4	09/2018 – 01/2020	Semily	Semily ON – rekonstrukce	30 287,825 (st. práce 29 312,825; PD 975,000)	Globální položka v roce 2018 (5003520036), mimo síť TEN-T	Akce nebyla v době kontroly dokončena; Oblastní ředitelství Hradec Králové
5	Do 31. 12. 2019 nebyla zahájena	Beroun	Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Beroun	237 252,200 (st. práce 228 000,000 (předpokládaná cena); 9 252,200)	Globální položka v roce 2019 (5003520139), síť TEN-T	V době kontroly nebylo dokončeno výběrové řízení; Oblastní ředitelství Praha
6	07/2019 – 07/2020	Strakonice	Přestupní terminál Strakonice	43 924,730 (st. práce 40 002,230; PD 2 417,800; TDI 373,200; BOZP 1 131, 500)	Schválena jako jmenovitá akce ISPROFOND 5313520015 v roce 2019	V době kontroly byla akce po výběrovém řízení, uzavřená smlouva o dílo; Oblastní ředitelství Plzeň
7	07/2017 – 06/2018	Litoměřice h. n.	Litoměřice – horní nádraží, opravy výpravní budovy	11 482,764 (st. práce 11 482,764)	Globální položka na opravy a údržby nemovitostí osobních nádraží v roce 2017 (5003120015), mimo síť TEN-T	Akce dokončena; Oblastní ředitelství Ústí nad Labem
8	10/2017 – 09/2018	Sokolov	Rekonstrukce VB Sokolov (INVESTICE)	26 433,158 (st. práce 25 533,598; PD 177,000; TDI 676,000; autorský dozor 46,560)	Globální položka v roce 2017 (5003520046), síť TEN-T	Akce dokončena; Oblastní ředitelství Ústí nad Labem
9	10/2017 – 11/2018	Lipník nad Bečvou	Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Lipník nad Bečvou	18 459,533 (st. práce 18 094,533; TDI 365,000)	Globální položka v roce 2017 (5003520046), síť TEN-T	Akce dokončena; Oblastní ředitelství Olomouc
10	09/2018 – 10/2019	Přerov	Rekonstrukce výpravní budovy žst. Přerov	14 627,509 ⁸ (st. práce 14 430,709; TDI 196,800)	Globální položka v roce 2017 (5003520046), síť TEN-T	Akce dokončena; Oblastní ředitelství Olomouc
11	02/2018 – 12/2019	Břeclav	Rekonstrukce výpravní budovy – 2. etapa	66 788,632 (st. práce 64 441,132; PD 2 347,500)	Globální položka v roce 2017 (5003520046), síť TEN-T	Akce dokončena; Oblastní ředitelství Brno
12	08/2019 – 06/2020	Frenštát pod Radhoštěm	Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Frenštát pod Radhoštěm	27 348, 016 (st. práce 27 348,016)	Globální položka v roce 2019 (5003520140), mimo síť TEN-T	Akce nebyla v době kontroly dokončena, po výběrovém řízení, uzavřená smlouva o dílo; Oblastní ředitelství Ostrava
13	Do 31. 12. 2019 nebyla zahájena	Hrušovany nad Jevišovkou	Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Hrušovany nad Jevišovkou	35 253,370 ⁹ (st. práce 33 563,370; PD 1 690,000)	Globální položka v roce 2019 (5003520140), mimo síť TEN-T	Akce nebyla v době kontroly dokončena, Oblastní ředitelství Brno
14	11/2019 – 02/2021	Křižanov	Rekonstrukce a optimalizace budovy žst. Křižanov	44 879,925 (st. práce 42 429,999; PD 2 449,926)	Globální položka v roce 2019 (5003520139), síť TEN-T	Akce nebyla v době kontroly dokončena; Oblastní ředitelství Brno

⁸ Rekonstrukce výpravní budovy žst. Přerov – byly uplatněny sankce v celkové hodnotě 31 750,00 Kč. Sankce byly uhrazeny. Při započtení sankcí je celková cena vynaložená na tuto akci 14 595 759,00 Kč.

⁹ Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Hrušovany nad Jevišovkou – byla uplatněna sankce v hodnotě 116 710,00 Kč. Sankce byla uhrazena. Při započtení sankcí je celková cena vynaložená na tuto akci 35 136 660,36 Kč.

Poř. č.	Termín skutečné realizace	Lokalita	Název akce	Celková cena v tis. Kč (bez DPH)	Financování akce (jmenovitá akce/globální položka)	Poznámka
15	07/2019 – 12/2021	Šternberk	Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Šternberk	33 697,289 (st. práce 31 706,889; PD 1 990,400)	Globální položka v roce 2019 (5003520140), mimo síť TEN-T	Akce nebyla v době kontroly dokončena; Oblastní ředitelství Olomouc
16	Do 31. 12. 2019 nebyla zahájena	Třebíč	Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Třebíč	23 532,000 (st. práce 21 608,000 (předpokládaná cena); PD 1 924,000)	Globální položka v roce 2017 (5003520036), mimo síť TEN-T	Akce nebyla v době kontroly dokončena; Oblastní ředitelství Brno
17	05/2019 – 05/2021	Haviřov	Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Haviřov	141 339,468 (st. práce 137 364,468; PD 3 975,000)	Globální položka v roce 2019 (5003520139), síť TEN-T	Akce nebyla v době kontroly dokončena; Oblastní ředitelství Ostrava
18	09/2019 – 11/2021	Hanušovice	Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Hanušovice	45 069,743 (st. práce 43 379,743; PD 1 690,000)	Globální položka v roce 2017 (5003520036), mimo síť TEN-T	Akce nebyla v době kontroly dokončena; Oblastní ředitelství Olomouc
19	4/2015 – 9/2018	Karlovy Vary	Modernizace ŽST Karlovy Vary – výpravní budova	88 065,250 ¹⁰ (st. práce 85 613,260; PD 1 918,000; TDI 257,400; BOZP 123,840; aut. dozor 152,750)	Financování v letech 2016–2018 jako jmenovitá akce v rámci stavby Modernizace ŽST Karlovy Vary – výpravní budova (ev. č. 5413520012)	Akce dokončena; Oblastní ředitelství Ústí nad Labem
20	09/2017 – 04/2018	Příbram	Žst. Příbram – oprava objektu	9 795,238 (st. práce 9 705,238; PD 90,000)	SŽDC celostátní a reg. dráhy – oprava a údržba nemovitostí osobních nádraží (ISPROFOND 5003120015, neinvestiční prostředky)	Akce dokončena; Oblastní ředitelství Praha
21	07/2018 – 11/2018	Karlštejn	Karlštejn ON – SA opravná část	9 467,493 (st. práce 9 321,543; PD 96,850; BOZP 49,100)	Jednalo se o tzv. smíšenou akci, tzn. tvořenou částečně investicí a částečně opravou. Investiční část byla financována v roce 2018, cestou položky Investice do nemovitostí osobních nádraží (vybraná síť TEN-T), ev. č. 5003520046. Neinvestiční část: SŽDC celostátní a reg. dráhy – oprava a údržba nemovitostí osobních nádraží (ISPROFOND 5003120015, neinvestiční prostředky)	Akce dokončena; Oblastní ředitelství Praha
22	07/2017 – 12/2017	Zdice	Žst. Zdice - komplexní oprava objektu	8 794,376 (st. práce 8 794,376)	SŽDC celostátní a reg. dráhy – oprava a údržba nemovitostí osobních nádraží (ISPROFOND 5003520046, neinvestiční a neinvestiční prostředky)	Akce dokončena; Oblastní ředitelství Praha
23	09/2017 – 04/2018	Kutná Hora město	Žst. Kutná Hora město – komplexní oprava objektu	8 545,624 (st. práce 8 460,624; PD 85,000)	SŽDC celostátní a reg. dráhy – oprava a údržba nemovitostí osobních nádraží (ISPROFOND 5003120015, neinvestiční prostředky)	Akce dokončena; Oblastní ředitelství Praha
24	05/2017 – 09/2017	Neratovice	Žst. Neratovice - Oprava výpravní budovy	6 322,692 (st. práce 6 277,692; PD 45,000 Kč)	SŽDC celostátní a reg. dráhy – oprava a údržba nemovitostí osobních nádraží (ISPROFOND 5003120015, neinvestiční prostředky)	Akce dokončena; Oblastní ředitelství Praha
Celkem				1 007 511,109		

Zdroj: podklady SŽDC, vypracoval NKÚ.

¹⁰ Modernizace ŽST Karlovy Vary – byly uplatněny sankce v souhrnné hodnotě 4 948 100,99 Kč. Sankce byly uhrazeny. Při započtení sankcí je celková cena vynaložená na tuto akci 83 117 149,03 Kč.

Příloha č. 3

Přehled kontrolovaných veřejných zakázek u stavebních akcí vybraných ke kontrole

Název akce	Veřejná zakázka na projektovou dokumentaci			Veřejná zakázka na stavební práce		
	Předpokládaná cena (v Kč)	Uzavřená smlouva (v Kč)	Rozdíl mezi předpokládanou hodnotou a vysoutěženou (smluvní) cenou (v Kč/v %)	Předpokládaná cena (v Kč)	Uzavřená smlouva (v Kč)	Rozdíl mezi předpokládanou hodnotou a vysoutěženou (smluvní) cenou (v Kč/v %)
Rekonstrukce výpravní budovy žst. Turnov – 2. etapa	59 000,00	59 000,00	x	24 050 000,00	29 987 366,05	5 937 366,05/24,69
	199 000,00	199 000,00	x			
Nový Bydžov ON – SA oprava a rekonstrukce	1 300 000,00	995 000,00	-305 000,00/-23,46	27 291 818,44	27 250 000,00	- 41 818,44/-0,15
Doudleby nad Orlicí ON – SA oprava a rekonstrukce	600 000,00	610 000,00	10 000,00/1,67	13 132 553,62	15 949 021,20	2 816 467,58/21,45
Semily ON – rekonstrukce	950 000,00	890 000,00	-60 000,00/-6,32	29 943 722,10	29 312 825,16	-630 896,94/-2,11
Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Beroun	9 000 000,00	8 545 200,00	-454 800,00/-5,05	228 000 000,00 ¹¹	x	x
Přestupní terminál Strakonice	2 600 000,00	2 417 800,00	-182 200,00/-7,01	40 854 569,00	40 002 229,55	-852 339,45/-2,09
Litoměřice – horní nádraží, opravy výpravní budovy	x	x	x	14 074 548,96	9 870 251,50	-4 204 297,46/-29,87
Rekonstrukce VB Sokolov (INVESTICE)	177 000,00	177 000,00	x	25 411 269,00	23 896 999,00	-1 514 270,00/-5,96
Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Lipník nad Bečvou	x	x	x	14 093 282,65	14 892 620,08	799 337,43/5,67
Rekonstrukce výpravní budovy žst. Přerov	x	x	x	13 944 374,58	13 926 836,24	-17 538,34/-0,13
Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Břeclav – 2. etapa	2 073 072,00	1 990 000,00	-83 072,00/-4,01	72 330 000,00	56 880 000,00	-15 450 000,00/-21,36
Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Frenštát pod Radhoštěm	x	x	x	24 881 160,00	27 348 016,19	2 466 856,19/9,91
Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Hrušovany nad Jevišovkou	1 933 000,00	1 690 000,00	-243 000,00/-12,57	30 818 507,00	33 563 370,36	2 744 863,36/8,91
Rekonstrukce a optimalizace budovy žst. Křížanov	2 634 000,00	2 449 926,00	-184 074,00/-6,99	42 984 910,00	42 429 999,49	-554 910,51/-1,29
Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Šternberk	1 468 030,00	1 880 000,00	411 970,00/28,06	29 504 298,00	28 220 000,00	-1 284 298,00/-4,35
Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Třebíč	1 732 000,00	1 924 000,00	192 000,00/11,09	x	x	x
Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Havířov	4 478 848,00	3 975 000,00	-503 848,00/-11,25	115 782 973,00	137 364 467,86	21 581 494,86/18,64
Rekonstrukce výpravní budovy v žst. Hanušovice	1 997 564,00	1 690 000,00	-307 564,00/-15,40	39 755 088,00	43 379 742,83	3 624 654,83/9,12
Modernizace ŽST Karlovy Vary – výpravní budova	x	1 918 000,00 ¹²	x	65 467 000,00	75 832 892,00	10 365 892,00/15,83
Žst. Příbram – oprava objektu	90 000,00	90 000,00	x	8 595 908,00	8 894 558,00	298 650,00/3,47
Karlštejn ON – SA opravná část	149 000,00	149 000,00	x	9 104 000,00	8 945 307,36	-158 692,64/-1,74

¹¹ Nebyla započtena do celkové hodnoty.¹² Nebyla započtena do celkové hodnoty.

Název akce	Veřejná zakázka na projektovou dokumentaci			Veřejná zakázka na stavební práce		
	Předpokládaná cena (v Kč)	Uzavřená smlouva (v Kč)	Rozdíl mezi předpokládanou hodnotou a vysoutěženou (smluvní) cenou (v Kč/v %)	Předpokládaná cena (v Kč)	Uzavřená smlouva (v Kč)	Rozdíl mezi předpokládanou hodnotou a vysoutěženou (smluvní) cenou (v Kč/v %)
Žst. Zdice – komplexní oprava objektu	x	x	x	8 760 000,00	8 489 959,00	-270 041,00/-3,08
Žst. Kutná Hora město – komplexní oprava objektu	85 000,00	85 000,00	x	7 000 000,00	8 274 872,66	1 274 872,66/18,21
Žst. Neratovice – Oprava výpravní budovy	45 000,00	45 000,00	x	7 700 000,00	5 811 208,00	-1 888 792,00/-24,53
Celkem	31 570 514,00	29 860 926,00	-1 709 588,00/-5,42	665 479 982,35	690 522 542,53	25 042 560,18/3,76

Zdroj: SŽDC, vypracoval NKÚ.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/18

Podpory poskytované Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem, a.s.

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/18. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Kinšt.

Cílem kontroly bylo prověřit, jak Ministerstvo zemědělství řídí činnost Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s., a vyhodnotit systém poskytování podpor prostřednictvím tohoto fondu včetně nastavení podpor a podmínek pro jejich čerpání.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“);

Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s., Praha (dále také „PGRLF“).

Kontrolováno bylo období od roku 2014 do roku 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

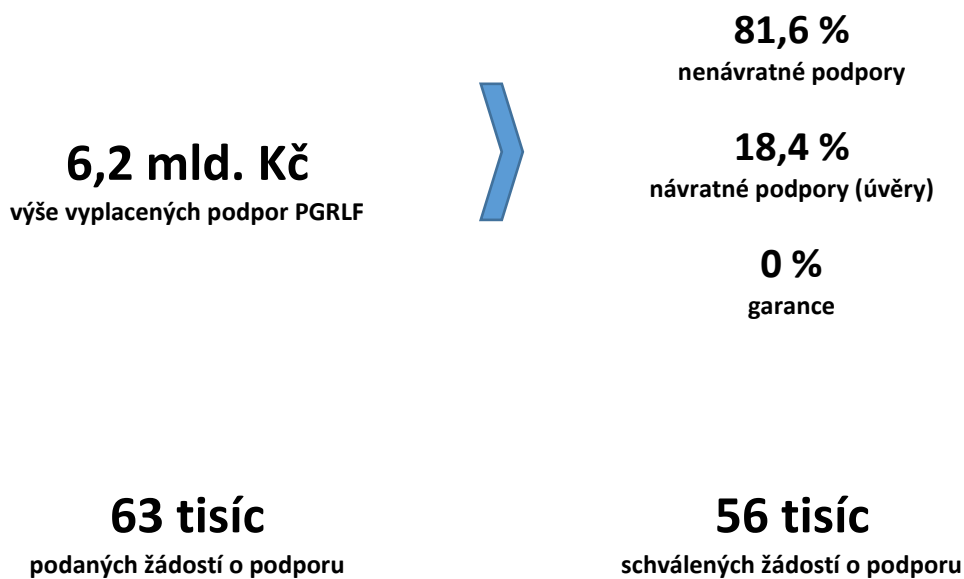
Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od července 2019 do ledna 2020.

Kolegium NKÚ na svém VIII. jednání, které se konalo dne 18. května 2020,

schválilo usnesením č. 8/VIII/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Podpory poskytnuté Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem, a.s., v letech 2014–2018



I. Shrnutí a vyhodnocení

1.1 NKÚ provedl kontrolu programů podpory poskytované prostřednictvím Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu a.s. Cílem kontrolní akce bylo prověřit, jak Ministerstvo zemědělství řídí činnost Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s., a vyhodnotit systém poskytování podpor prostřednictvím tohoto fondu včetně nastavení podpor a podmínek pro jejich čerpání. PGRLF je akciovou společností, jejímž jediným akcionářem je Česká republika.

1.2 Kontrola byla provedena u MZe, které vykonává jménem státu akcionářská práva a je zároveň poskytovatelem dotací PGRLF, které jsou rozhodujícím zdrojem podpor. Dále pak u PGRLF, který uzavírá s příjemci podpory smluvní vztahy a podpory jim vyplácí. Kontrolovaným obdobím byly roky 2014 až 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Za toto období poskytli PGRLF na podporách příjemcům celkem 6,2 mld. Kč, a to ve formě nenávratných a návratných podpor (úvěrů).

1.3 NKÚ kontrolou u MZe zjistil nedostatky ve strategickém řízení činnosti PGRLF. MZe u programů podpor realizovaných prostřednictvím PGRLF nestanovilo vhodné ukazatele ke sledování naplnění cílů programů, ani jejich očekávané cílové hodnoty. MZe tak nemůže vyhodnotit, jak jednotlivé programy podpor přispívají k rozvoji daného sektoru, což je rizikem pro účelnost vynakládaných prostředků státního rozpočtu. Poskytování dotace ze strany MZe probíhalo v souladu s příslušnými zákony. MZe schvalovalo z pozice jediného akcionáře s velkým zpožděním některé významné dokumenty důležité pro řízení PGRLF. NKÚ je dále názoru, že právní forma PGRLF jako akciové společnosti neodpovídá obecným principům vlastnické politiky státu, a to s ohledem na cíle, které PGRLF plní a pro jejichž plnění je zásadně finančně závislý na státu jako svém jediném akcionáři.

1.4 Shrnutí a vyhodnocení vychází z těchto hlavních zjištění z kontroly¹:

a) MZe nestanovilo vhodnou soustavu ukazatelů, na jejichž základě by bylo možné vyhodnotit účelnost podpory poskytované prostřednictvím PGRLF. V koncepčních i programových dokumentech týkajících se PGRLF jsou cíle, kterých má být podporou dosaženo, stanoveny jen velmi obecně. Nemají charakter SMART², zejména nejsou specifické, měřitelné a časově vymezené. MZe tak jednotlivé programy nemůže vyhodnocovat z hlediska jejich účelnosti, může pouze sledovat počet schválených žádostí, počet podpořených osob, objem vyplacených finančních prostředků apod. (viz také odst. 4.1 až 4.7).

b) Proces vydávání rozhodnutí o poskytnutí dotace PGRLF byl v souladu s příslušnými zákony (viz také odst. 4.8 až 4.9).

c) MZe v roli jediného akcionáře schvalovalo významné strategické dokumenty týkající se PGRLF a jeho roční plány často s velkým zpožděním. Tyto dokumenty jsou přitom důležité pro řízení PGRLF. S velkým zpožděním také MZe stanovovalo výkonové ukazatele rozhodné pro

¹ Uvedená kontrolní zjištění vychází, vzhledem k omezenému rozsahu kontroly u PGRLF (viz odst. 3.4 až 3.8), pouze z kontroly u MZe.

² Způsob hodnocení kvality nastavených cílů: SMART je akronym z počátečních písmen anglických názvů vlastností cílů, které by měly být: specific (specifické), measurable (měřitelné), achievable (dosažitelné), relevant (relevantní), time specific (časově vymezené).

stanovení výše odměn členů představenstva PGRLF ve většině roků kontrolovaného období. Docházelo tak k porušování harmonogramů stanovených ministrem zemědělství (viz také odst. 4.10 až 4.13).

d) Právní forma PGRLF jako akciové společnosti vzhledem ke zcela převažujícímu charakteru jeho činnosti dle názoru NKÚ neodpovídá obecným principům navrženým Ministerstvem financí a schváleným vládou ve *Strategii vlastnické politiky státu*. PGRLF je typicky společnost provádějící podporu určitého segmentu hospodářské politiky. Základním zdrojem pro plnění těchto úkolů jsou dotace ze státního rozpočtu, ze kterých poskytuje podpory subjektům v zemědělském sektoru. PGRLF je při plnění svých úkolů zásadně finančně závislý na státu jako svém jediném akcionáři (viz také odst. 4.14 až 4.21).

II. Informace o kontrolované oblasti

Institucionální rámec a typy podpor poskytovaných PGRLF

2.1 **Ministerstvo zemědělství** je odpovědné za poskytování dotací do zemědělství. V jeho rozpočtové kapitole jsou soustředěny i prostředky na poskytování podpor prostřednictvím PGRLF. MZe také vykonává vlastnická práva státu³, který je jediným akcionářem PGRLF. Jako poskytovatel dotace je odpovědné za kontrolu finančních prostředků poskytnutých PGRLF ze státního rozpočtu.

2.2 **Podpurný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s.**,⁴ je obchodní společností, ve které 100 % akcií vlastní Česká republika. Hlavním předmětem činnosti PGRLF je poskytování podpor podle ustanovení § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství. Mezi další vykonávané činnosti PGRLF patří správa majetkových podílů ve vlastněných společnostech, správa vlastních a z rozhodnutí vlády na PGRLF postoupených pohledávek a zhodnocování dočasně volných finančních prostředků.

2.3 PGRLF byl založen v roce 1993 a jeho účelem je poskytovat podpory zemědělským podnikatelům jak formou částečné kompenzace pojištění, subvence části úroků z úvěrů, tak formou poskytování záruk (garancí) na úvěry poskytované komerčními bankami a jinými finančními subjekty. Z tohoto důvodu byla zvolena forma obchodní společnosti. V průběhu let PGRLF postupně utlumoval poskytování garancí, od roku 2011 je neposkytuje vůbec. Od roku 2015 poskytuje PGRLF jiný typ finančního nástroje – úvěry. Jejich podíl na celkových podporách činil 18,4 % z celkového objemu vyplacených podpor za období 2014–2018, jak ukazuje tabulka č. 1.

³ Ustanovení § 28 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

⁴ PGRLF byl založen na základě usnesení vlády České republiky ze dne 23. června 1993 č. 337, do obchodního rejstříku byl zapsán 16. září 1993.

Tabulka č. 1: Přehled vyplacených podpor za jednotlivé programy v letech 2014–2018

Typ podpory	Objem vyplacených podpor v tis. Kč	Objem vyplacených podpor v %
Podpora komerčních úvěrů	2 793 790	45,0 %
Podpora pojištění	2 277 254	36,6 %
Úvěry poskytované PGRLF*	1 145 564	18,4 %
Celkem	6 216 608	100 %

Zdroj: výroční zpráva PGRLF za rok 2018.

* Částka včetně hodnoty poskytovaných úvěrů (jistiny).

2.4 Činnost PGRLF se zaměřuje především na poskytování finančních podpor podnikatelským subjektům v sektoru zemědělské prvovýroby, zpracování zemědělských produktů či lesního hospodářství a zpracování dřeva. Některé podpory poskytuje také obcím a dobrovolným svazkům obcí ve venkovských oblastech. Programy podpor rozdělené do tří oblastí (viz tabulka č. 1) lze stručně charakterizovat takto:

- **Podpora komerčních úvěrů** – poskytování finančních prostředků určených pro snížení úrokového zatížení, od roku 2015 finanční podpora pro snížení jistiny komerčních úvěrů na nákup půdy.
- **Podpora pojištění** – poskytování finančních prostředků jako částečná kompenzace pojistného vynaloženého na zemědělské pojištění. Cílem je zpřístupnění pojistné ochrany širokému okruhu zemědělců a tím dosažení vyššího zajištění podnikatelských aktivit proti nepředvídatelným rizikům.
- **Úvěry poskytované PGRLF** – poskytování úročených úvěrů přímo PGRLF jako podpora nákupu zemědělské půdy, podpora zemědělských farem při zaměstnávání znevýhodněných osob na trhu práce, na pořízení investičního majetku či provozní úvěry.

Podrobnější specifikace programů podpor je uvedena v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Proces poskytování podpor

2.5 MZe přiděluje PGRLF prostředky na poskytování podpor na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace dle rozpočtových pravidel⁵. V letech 2014–2018 poskytlo MZe PGRLF dotace v celkové výši 6 871 333 tis. Kč (po provedeném finančním vypořádání). Tyto přidělené finanční prostředky PGRLF dále na základě smlouvy⁶ poskytuje příjemcům podpor. Z přidělených finančních prostředků PGRLF v kontrolovaném období vyplatil podpory a poskytl úvěry v celkové výši 6 216 608 tis. Kč⁷. Přehled základních finančních údajů obsahuje tabulka č. 2.

⁵ Ustanovení § 7 odst. 1 písm. x) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁶ Ustanovení § 2da odst. 5 zákona o zemědělství.

⁷ Rozdíl mezi výši čerpané dotace ze státního rozpočtu (dle finančního vypořádání) a objemem vyplacených podpor PGRLF tvoří částky, které se PGRLF smluvně zavázal vyplatit svým klientům a které zároveň v kontrolovaném období ještě neproplatil, neboť některé typy podpor jsou víceleté.

Tabulka č. 2: Výše poskytnutých dotací PGRLF ze státního rozpočtu a výše vyplacených podpor PGRLF (v tis. Kč)

Rok	Výše poskytnuté dotace	Čerpání dle finančního vypořádání	Vrácené dotace do státního rozpočtu	Vyplacené podpory PGRLF*
2014	1 201 334	861 516	339 817	910 743
2015	1 839 817	1 117 812	722 005	934 759
2016	1 622 005	1 622 005	0	1 535 236
2017	1 770 000	1 770 000	0	1 604 843
2018	1 500 000	1 500 000	0	1 231 027
Celkem	7 933 156	6 871 333	1 061 822	6 216 608

Zdroj: rozhodnutí o dotaci, finanční vypořádání se státním rozpočtem, výroční zpráva PGRLF za rok 2018.

* Částka včetně hodnoty poskytovaných úvěrů od PGRLF.

2.6 Při poskytování podpor je PGRLF povinen postupovat dle ustanovení § 2da zákona o zemědělství. Toto ustanovení určuje mj. typy podpor, které PGRLF může poskytovat, náležitosti programů podpor, podmínky, které PGRLF ověřuje při rozhodování o žádostech o podporu, a proces námitkového řízení.

2.7 Klíčovým prvkem při poskytování podpor PGRLF je rozhodování o žádostech o podporu dle ustanovení § 2da odst. 8 zákona o zemědělství, který uvádí:

„Podpůrný fond při rozhodování o žádosti o podporu posuzuje:

- a) splnění formálních náležitostí žádosti o podporu stanovených programem podpory,*
- b) splnění podmínek stanovených programem podpory na žadatele o podporu,*
- c) ekonomická a právní rizika spojená s podklady a dokumenty předloženými společně se žádostí o podporu,*
- d) dostatečnost a kvalitu zajištění poskytovaného žadatelem o podporu nebo třetí osobou*
a
- e) ekonomická a právní rizika žadatele o podporu.“*

2.8 Podle ustanovení § 2da odst. 4 zákona o zemědělství finanční prostředky ze státního rozpočtu určené na financování podpor se pro účely jejich zúčtování se státním rozpočtem považují za čerpané dnem uzavření smlouvy s příjemcem podpory, a to v rozsahu celého sjednaného závazku k jejich vyplacení. Okamžikem uzavření smlouvy o podpoře s příjemcem se smlouvou určené finanční prostředky stávají předmětem soukromoprávního vztahu mezi PGRLF jako akciovou společností a příjemcem podpory.

2.9 MZe poskytovalo v kontrolovaném období prostředky dotace PGRLF vždy v několika částech během daného rozpočtového roku. Např. v roce 2018 převedlo první část z celkové rozpočtované dotace ve výši 1,5 mld. Kč na účet PGRLF v lednu 2018, a to ve výši 1,0 mld. Kč, a v květnu zbývající 0,5 mld. Kč.

III. Rozsah kontroly

3.1 Předmětem kontroly NKÚ byly podpory poskytované Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem, a.s. Kontrolovaným obdobím byly roky 2014 až 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrolovanými osobami byly MZe a PGRLF, které, každý v mezích své působnosti, jsou zodpovědné za programy podpor a jejich realizaci, a společně tak tvoří institucionální rámec finančního mechanismu podpory.

3.2 Cílem kontroly bylo prověřit, jak Ministerstvo zemědělství řídí činnost Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s., a vyhodnotit systém poskytování podpor prostřednictvím tohoto fondu včetně nastavení podpor a podmínek pro jejich čerpání.

3.3 U MZe byla kontrola zaměřena na činnost MZe jakožto zakladatele, akcionáře a poskytovatele finančních prostředků PGRLF. Jednalo se především o nastavení strategických cílů a jejich provázanost s dalšími resortními strategiemi a cíli, výkon akcionářských práv, stanovení cílů a sledování účelnosti podpor a vyhodnocování účinků a přínosů poskytovaných podpor. NKÚ také hodnotil státem zvolenou právní formu PGRLF jako akciové společnosti s ohledem na úkoly, které plní.

3.4 U PGRLF bylo cílem ověřit jeho činnost při poskytování podpor dle ustanovení § 2da zákona o zemědělství, zejména posuzování žádostí o podporu podle jeho odst. 8, tedy do okamžiku uzavření smlouvy s příjemcem podpory, kdy se finanční prostředky určené smlouvou stávají předmětem soukromoprávního vztahu. Záměrem NKÚ bylo, v souladu se schválených cílech této kontrolní akce, vyhodnotit nastavení systému administrace žádostí a poskytování podpor u PGRLF jakožto jejich poskytovatele a dále provést ověření na vzorku vybraných žádostí o podporu, které PGRLF administroval. Proto NKÚ požádal PGRLF o předložení vnitřních předpisů, kterými jsou závazně upraveny postupy administrace žádostí vedoucí k rozhodnutí o poskytnutí podpory, aby mohl posoudit nastavení systému s ohledem na plnění zejména § 2da odst. 8 zákona o zemědělství, a dále o náhled do informačního systému, kde by NKÚ ověřil postup PGRLF mezi přijetím žádosti a uzavřením smlouvy o podpoře s příjemcem na vybraném vzorku.

3.5 Z databáze všech klientů PGRLF, kteří požádali o podporu v kontrolovaném období 2014–2018⁸, byl vybrán vzorek 41 žádostí o podporu za účelem ověření funkčnosti nastaveného systému administrace podpor. Vzorek byl vybrán tak, aby pokryl podpory za celé kontrolované období a zároveň aby byly jednotlivé typy podpor zastoupeny poměrně tak, jak byly rozloženy jednotlivé typy podpor v předložené databázi klientů PGRLF. Kontrolovaný objem peněžních prostředků činil 14 075 363 Kč.

3.6 NKÚ si byl vědom omezení, které pro jeho působnost ke kontrole vyplývá ze skutečnosti, že příjemcem dotace ze státního rozpočtu je PGRLF, nikoliv koneční příjemci podpor. Smlouvy s konečnými příjemci podpor uzavírá PGRLF, jakožto akciová společnost, svým jménem, nikoli jménem státu. V právním vztahu mezi PGRLF a konečnými příjemci podpor se tak již o prostředky státního rozpočtu nejedná a uzavřením smlouvy o podpoře se určené finanční prostředky stávají předmětem soukromoprávního vztahu (viz odst. 2.8). NKÚ proto nemohl, oproti kontrolním akcím prováděným u jiných poskytovatelů finanční podpory, kteří jsou veřejnoprávními subjekty, provést kontrolní ověření až do úrovně konečného příjemce podpory.

3.7 PGRLF nemá zákonnou povinnost vytvářet vnitřní předpisy týkající se procesu administrace žádostí o podporu, ale logicky v zájmu unifikace a transparentnosti procesu tyto předpisy vydal. PGRLF však nemá povinnost oddělovat procesy ani předpisy související s prostředky od MZe od jiných činností společnosti. Předpisy společnosti jsou vzájemně propojeny a hospodaření s prostředky od MZe a dalšími prostředky také probíhá ve vzájemné souvislosti, nikoliv odděleně. NKÚ nemá působnost kontrolovat veškeré prostředky, se

⁸ V kontrolovaném období bylo podáno 63 tisíc žádostí o podporu, z toho jich bylo 56 tisíc schváleno.



kterými PGRLF jako soukromoprávní subjekt hospodaří, na čemž nemění nic ani skutečnost, že prostředky získané z dotace od MZe jsou pro jeho činnost významné. Za platné právní úpravy tak chybí potřebná právní opora pro to, aby své vnitřní předpisy týkající se administrace žádostí o podporu nebo náhledy do informačního systému, na jejichž základě by NKÚ ověřil systém a proces administrace podpor, musel NKÚ poskytnout. Jejich neposkytnutím se tak PGRLF nedopustil porušení zákonných povinností.

3.8 PGRLF předložil *Popis procesů pro potřeby Nejvyššího kontrolního úřadu* (dále také „Popis procesů“), jako ad hoc vytvořený dokument pro potřeby kontrolní akce NKÚ, ve kterém popsal způsob administrace jednotlivých podpor od přijetí žádostí o podporu až po výkon kontrol na místě u příjemců podpor. Obdobně namísto náhledů do informačního systému PGRLF zpřístupnil PGRLF kontrolujícím některé dokumenty, zejména žádosti o podporu a smlouvy uzavřené s příjemci. Skutečnosti zjištěné z těchto předložených dokumentů a odpovědí na dotazy, které PGRLF poskytl, vzal NKÚ jako podpůrné důkazy, ale nikoliv jako dostatečné důkazy, na jejichž základě by NKÚ mohl vyhodnotit systém poskytování podpor PGRLF.

3.9 NKÚ proto uvádí v části IV. tohoto kontrolního závěru pouze skutečnosti zjištěné kontrolou u MZe, které celkově shrnul a vyhodnotil v části I.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

A. MZe nestanovilo vhodné ukazatele ani cílové hodnoty ukazatelů pro hodnocení plnění cílů programů podpor, a nemůže tak vyhodnotit, jak programy přispívají k plnění strategických cílů.

4.1 Za účelné se považuje takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.⁹ MZe stanovuje své cíle ve strategických dokumentech, ze kterých vychází jednotlivé programy podpor realizované PGRLF. Cíle ve strategiích a cíle jednotlivých programů podpory by měly být nastaveny v souladu s principy SMART, aby bylo možné sledovat účelnost realizovaných programů podpor.

4.2 NKÚ kontrolou ověřoval, zda MZe stanovilo strategické cíle a zda jednotlivé programy podpory poskytované prostřednictvím PGRLF vycházejí z analýzy stavu sektoru, navazují na strategické cíle a obsahují cíle, kterých má být realizací programů dosaženo, a zda tyto cíle splňují kritéria SMART. Dále bylo ověřeno, zda MZe sleduje a vyhodnocuje plnění cílů programů podpor. V zákoně o zemědělství, a to v ustanovení § 2da v odst. 7 písm. e) a l), je stanoveno, že program podpory má obsahovat cíl podpory a způsob hodnocení naplnění cíle podpory.

⁹ Použitá definice účelnosti vychází z ustanovení § 2 písm. o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

4.3 *Strategie pro růst – české zemědělství a potravinářství v rámci společné zemědělské politiky EU po roce 2013* (dále také „Strategie pro růst“)¹⁰ obsahuje analýzu stávajícího stavu sektoru zemědělství a potravinářství, očekávaný vývoj vnějších podmínek, hlavní strategický cíl, strategické oblasti a cíle v oblasti českého zemědělství a potravinářství a opatření k jejich dosažení. V této strategii však není uvedeno, prostřednictvím jakých programů má být těchto cílů dosaženo. Stanovené cíle nesplňují kritéria SMART. PGRLF není v této strategii zmíněn.

4.4 Na výše uvedenou Strategii pro růst navazuje *Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030* (dále také „Strategie MZe 2030“)¹¹. Tato strategie definuje dlouhodobou vizi Ministerstva zemědělství. Analyzuje mimo jiné stav sektoru zemědělství, potravinářství a lesního hospodářství, obsahuje očekávaný vývoj vnějších podmínek v těchto oblastech, obsahuje hlavní priority, strategické a dílčí cíle zemědělství, potravinářství a lesního hospodářství, které se rozpadají do jednotlivých opatření. Na strategické cíle uvedené ve Strategii MZe 2030 navazují indikativní ukazatele strategických cílů, které mají stanovenou hodnotu z roku 2016 a indikativní hodnotu pro roky 2020, 2025 a 2030. U každého indikativního ukazatele pro oblast zemědělství a potravinářství je uveden obsah jeho plnění, který se dá považovat za stanovený cíl a splňuje kritéria SMART. Ke Strategii MZe 2030 je vypracován *Implementační plán Strategie resortu Ministerstva zemědělství na období 2017–2020*¹². Implementační plán propojuje jednotlivá opatření se strategickými cíli a konkrétními programy podpor realizovanými PGRLF.

4.5 MZe pro období let 2014–2018 schválilo strategické a koncepční materiály PGRLF, a to *Koncepci rozvoje obchodní společnosti Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s. pro rok 2014* (dále také „Koncepce PGRLF 2014“), *Koncepci rozvoje Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s. na rok 2015 s výhledem do roku 2020* (dále také „Koncepce PGRLF 2015“) a *Strategii rozvoje společnosti Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s. pro roky 2016–2020* (dále také „Strategie PGRLF 2016–2020“). Tyto materiály obsahují jen velmi obecně formulované cíle související s resortními strategiemi¹³. Stanovené cíle nejsou konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vymezené. Žádný z cílů nesplňuje kritéria SMART. Stanovené cíle navazující na resortní strategie nelze vyhodnocovat.

4.6 Programy podpor realizované PGRLF v letech 2016 až 2018 (od roku schválení Strategie MZe 2030) vycházejí ze strategických a dílčích cílů a z opatření, která na ně navazují. Cíle stanovené na úrovni jednotlivých programů podpor PGRLF nejsou specifické, měřitelné ani časově vymezené. Žádný z cílů tak nesplňuje kritéria SMART. Cíle stanovené u jednotlivých programů podpor nespecifikují, čeho přesně mají dosáhnout a v jakém časovém rozmezí. Stanovené cíle, případně účel uvedený u programů, jsou velmi obecné a plnění cílů programů a dosahování účinků a přínosů poskytovaných podpor tak není možné sledovat a hodnotit.

¹⁰ Vzata na vědomí usnesením vlády ČR ze dne 26. 6. 2013 č. 512.

¹¹ Schválena usnesením vlády ČR ze dne 2. 5. 2016 č. 392.

¹² Schválený usnesením vlády ČR ze dne 29. 11. 2017 č. 838.

¹³ Například ve Strategii PGRLF 2016–2020 je uvedeno: „Nové programy podpor budou nadále připravovány... s cílem zvýšit konkurenceschopnost českého zemědělství, lesnictví, potravinářství, přispět k rozvoji venkova, podpořit zaměstnanost ve venkovských oblastech a v neposlední řadě zabezpečit potravinovou soběstačnost České republiky.“

Příklady takto obecně nastavených cílů u programů podpory jsou obsaženy v příkladu č. 1.

Příklad č. 1: Cíle na úrovni jednotlivých programů podpor realizovaných PGRLF

Program podpory	Cíl
Program poskytování finanční podpory pojištění produkce lesních školek	Zpřístupnění pojistné ochrany sadebního materiálu lesních dřevin pěstovaného v lesních školkách, dosažení větší propojištěnosti.
Program „Podpora nákupu půdy“	Cílem předkládaného programu podpory je zpřístupnit pořízení zemědělské půdy jako primárního výrobního prostředku zemědělských prvovýrobců.

U programů *Finanční podpora pojištění produkce lesních školek* a *Podpora nákupu půdy* byly stanoveny indikátory *celkový počet žádostí* a *objem poskytnuté podpory*. Takové ukazatele nevypovídají o věcném plnění stanovených cílů, kterými jsou větší propojištěnost a zpřístupnění pořízení zemědělské půdy (tedy jaké zvýšení propojištěnosti či pořízení zemědělské půdy má být programy podpor poskytovanými prostřednictvím PGRLF v jakém časovém období dosaženo).

4.7 U jednotlivých programů podpor sledovalo MZe pouze počet schválených žádostí/počet podpořených osob, objem vyplacených finančních prostředků nebo objem poskytnutých úvěrů. Kvůli absenci vhodných ukazatelů a především kvůli nestanovení cílových hodnot ukazatelů nelze sledovat a vyhodnotit, jak programy podpor naplňují strategické cíle, jak přispívají k rozvoji resortu zemědělství, jaké mají účinky a dopady. MZe sice nastavilo způsob hodnocení programů podpory, NKÚ však považuje takto nastavený způsob vyhodnocování plnění cílů programů podpor za nedostatečný.

B. Poskytování dotace ze strany MZe probíhalo v souladu s právními předpisy.

4.8 NKÚ kontrolou ověřoval plnění zákonných povinností MZe v roli poskytovatele dotace ze státního rozpočtu, tedy zda MZe poskytoval dotace PGRLF v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). Kontrolou byly ověřeny žádosti o dotaci, doklady o provedení kontroly před vznikem závazku, rozhodnutí o dotaci, doklady o převodu finančních prostředků, doklady o zaúčtování finančních prostředků a finanční vypořádání se státním rozpočtem.

4.9 NKÚ nezjistil v této oblasti nedostatky, ověřované dokumenty splňovaly požadavky právních předpisů.

C. MZe schvalovalo strategické a plánovací dokumenty se značným zpožděním, což je nedostatkem řádného výkonu akcionářských práv.

4.10 NKÚ ověřoval proces schvalování strategických, koncepčních a dalších dokumentů, zda MZe jejich prostřednictvím vykonávalo řádně práva a povinnosti jediného akcionáře ve vztahu k akciové společnosti PGRLF.

4.11 MZe schvalovalo koncepční a strategické dokumenty PGRLF někdy s velkým zpožděním. Pozdě schvalované dokumenty nemohly sloužit k efektivnímu strategickému řízení PGRLF. Například:

- Koncepce PGRLF 2015 byla schválena rozhodnutím jediného akcionáře až 26. 10. 2015, tj. zhruba dva měsíce před koncem roku. Koncepce přitom stanovuje cíle, kterých má být

v daném roce dosaženo; jejich schválení až před koncem roku snižuje relevanci takto nastavených cílů. Vzhledem k tomu, že byla Koncepce PGRLF 2015 schválena koncem října 2015, nemohla být podkladem pro sestavení ročního plánu na rok 2015.

- Strategie PGRLF 2016–2020 byla schválena rozhodnutím jediného akcionáře 26. 5. 2016, téměř šest měsíců po termínu stanoveném v příkazu ministra zemědělství¹⁴.

4.12 Obdobné nedostatky shledal NKÚ i v případě ročních plánů PGRLF, které mají být sestavovány na každé následující účetní období a které mají navazovat na platnou strategii rozvoje společnosti¹⁵. Pouze v jednom roce kontrolovaného období, a to v roce 2014, MZe schválilo roční plán ve stanoveném termínu. V letech 2015–2017 MZe neschválilo roční plány ve stanovených termínech, jednalo se o zpoždění 3 až 7 měsíců. V roce 2018 šlo o zpoždění jen 14 dnů.

4.13 Stanovení odměn za výkon funkcí v představenstvu PGRLF má vycházet z plnění hodnoticích ukazatelů stanovených v rozhodnutí jediného akcionáře obchodní společnosti, jehož funkci vykonává MZe. To ale schvalovalo hodnoticích ukazatele pro představenstvo PGRLF pro daný rok s velkou časovou prodlevou. MZe nedodržovalo harmonogramy, které tvořily přílohy příkazu ministra zemědělství č. 5/2011 a příkazu ministra zemědělství č. 20/2015. Členové představenstva PGRLF v letech 2014–2017 tak vykonávali své funkce 5 až 10 měsíců v roce bez schválených hodnoticích ukazatelů a jejich cílových hodnot, které měly být splněny a podle kterých se měla stanovovat výše jejich odměn.

D. Právní forma PGRLF jako akciové společnosti neodpovídá obecným principům stanoveným ve vládní Strategii vlastnické politiky státu.

4.14 NKÚ provedl v minulosti několik kontrolních akcí týkajících se hospodaření s prostředky poskytnutými PGRLF ze státního rozpočtu. V jejich rámci se zabýval i otázkou právní formy PGRLF. V poslední z nich, kontrolní akci NKÚ č. 05/10¹⁶, upozornil na nevhodnost právní formy PGRLF jako akciové společnosti. Upozornil, že zákony účinné v té době neumožňovaly poskytovat státní podporu podnikatelským subjektem, byť by PGRLF byl založen státem. Poskytování dotací prostřednictvím PGRLF tak nebylo v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).¹⁷

¹⁴ Příkaz ministra zemědělství č. 20/2015 (vydaný dne 24. 11. 2015, platný a účinný dnem podpisu) k výkonu akcionářských práv v akciových společnostech, v nichž Česká republika – Ministerstvo zemědělství vykonává práva jediného akcionáře.

¹⁵ Stanoveno v příkazu ministra zemědělství č. 5/2011 k výkonu zakladatelských funkcí vůči státním organizacím typu státního podniku a vůči akciovým společnostem, v nichž Česká republika – Ministerstvo zemědělství vykonává práva jediného akcionáře, v příkazu ministra zemědělství č. 20/2015 k výkonu akcionářských práv v akciových společnostech, v nichž Česká republika – Ministerstvo zemědělství vykonává práva jediného akcionáře, ve směrnici ministra zemědělství č. 11/2018 k výkonu akcionářských práv v akciových společnostech, v nichž Česká republika – Ministerstvo zemědělství vykonává práva akcionáře.

¹⁶ Kontrolní akce NKÚ č. 05/10 – Podpora zemědělství a lesního hospodářství poskytovaná prostřednictvím Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a. s.

¹⁷ V kontrolním závěru je uvedeno: „Skutečnost je však taková, že PGRLF je stále poskytovatelem státní podpory dalším podnikatelům. Podle platné právní úpravy obchodní společnost nemohla a ani nyní nemůže být poskytovatelem státní podpory. Zákon č. 218/2000 Sb. umožňuje poskytování dotací ze státního rozpočtu pouze ústřednímu orgánu státní správy, úřadům práce, Akademii věd České republiky, Grantové agentuře České republiky nebo organizační složce státu, kterou určí zvláštní zákon. S ohledem na tuto skutečnost byla změněna terminologie a MZe označuje PGRLF za konečného příjemce (dříve zprostředkovatele). Konečným

4.15 Na návrh vlády byl v roce 2008 novelizován zákon o zemědělství, do něhož bylo přidáno ustanovení § 2da¹⁸. Tím byla legislativně zakotvena působnost PGRLF jako poskytovatele podpory podnikatelům v oblasti zemědělství, lesnictví, vodního hospodářství, zpracovatelského průmyslu, jde-li o zpracování produkce zemědělské výroby a potravin, obcím a dobrovolným svazkům obcí ve venkovských oblastech. Toto ustanovení určuje mj. typy podpor, které PGRLF může poskytovat a náležitosti programů podpor. Zákonem č. 26/2017 Sb.¹⁹ bylo ustanovení § 2da doplněno o podmínky, které PGRLF ověřuje při rozhodování o žádostech o podporu a proces námitkového řízení.

4.16 Ministerstvu financí bylo usnesením vlády ČR v roce 2014²⁰ uloženo připravit návrh dlouhodobé strategie výkonu vlastnických práv státu a základní cíle a role státu ve správě a řízení státem vlastněných společností a společností s majetkovou účastí státu. Mezi takové společnosti patří i PGRLF. Návrh *Strategie vlastnické politiky státu* (dále také „Strategie VPS“) předložilo Ministerstvo financí v prosinci 2016 ke schválení vládě ČR. Na jednání vlády ČR dne 16. 1. 2017 však nebyla schválena.

4.17 Ministerstvo financí připravilo další verzi této strategie, která ale z většiny vychází z původní navržené již v roce 2016. Ministerstvo financí ji předložilo do připomínkového řízení v prosinci 2019 a vláda ČR ji schválila v únoru 2020²¹. Tato strategie zároveň čerpá z *Metodických pokynů OECD pro správu a řízení státem vlastněných společností* (dále též „Doporučení OECD“)²² a implementuje jejich principy. Obsah Strategie VPS je v oblasti stanovení právní formy společností vlastněných státem konzistentní s předchozí verzí z roku 2016. S obecnými principy, které byly součástí již původně navržené Strategie VPS, se NKÚ ztotožnil a použil je jako kritéria pro posouzení opodstatnění právní formy PGRLF jako akciové společnosti.

4.18 Cílem strategie je „... zajistit efektivní fungování státu jako vlastníka podnikatelských subjektů, zajistit transparentní výkon vlastnických práv státu k majetkovým účastem v obchodních společnostech a zakladatelských práv ve státních podnicích a z dlouhodobého hlediska přinést východiska a řešení zásadních oblastí této problematiky, které jsou v dalším textu blíže popsány. Tento koncepční materiál stanoví základní principy chování státu jako vlastníka, a to primárně ve vztahu k obchodním společnostem a státním podnikům a případně analogicky k dalším subjektům, které vykonávají podnikatelskou činnost. Tyto principy a k nim

příjemcem však PGRLF být nemůže, protože není podnikatelem, jehož předmětem podnikání je podnikání v zemědělství, resp. v agro-potravinářském komplexu, kam jsou dotace zákonem o státním rozpočtu na příslušný rok výslovně určeny.“

¹⁸ Zákon č. 35/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dne 12. 2. 2008.

¹⁹ Zákon č. 26/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 321/2004 Sb., o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²⁰ Usnesením vlády České republiky ze dne 15. 12. 2014 č. 1057; obsahuje *Akční plán boje s korupcí na rok 2015*, v rámci něhož byl tento úkol Ministerstvu financí uložen.

²¹ Usnesením vlády České republiky ze dne 17. února 2020 č. 115.

²² Viz <https://www.oecd.org/publications/metodicke-pokyny-oecd-pro-spravu-a-rizeni-statem-vlastnenych-spolecnosti-vydano-2015-9788027025992-cs.htm>. Jsou doporučením pro vlády, jak zajistit, aby státem vlastněné společnosti fungovaly efektivně, transparentně a zodpovědně. Jsou mezinárodně uznaným standardem, jak by vlády měly vykonávat vlastnickou funkci státu. Jako metodické pokyny OECD byly poprvé vytvořeny v roce 2005. V roce 2015 byly aktualizovány. Česká republika je členem OECD od roku 1995.

dále definovaná opatření budou uplatňovány přiměřeně a s přihlédnutím k efektivitě a hospodárnosti, v mezích platné legislativy a v návaznosti na kategorizaci společností s majetkovou účastí státu a státních podniků dle významu.“ Vláda ČR uložila členům vlády postupovat při výkonu vlastnických práv státu k majetkovým účastem v obchodních společnostech v souladu se Strategii VPS. Je na jednotlivých členech vlády, potažmo vládě ČR, jak uplatní při naplňování této své strategie její obecné principy a do jaké míry uplatní hlediska popsaná v poslední větě citovaného textu.

4.19 Strategie VPS mj. stanovuje, jaká je role státu jako vlastníka a jakým způsobem stát rozhoduje, resp. má rozhodovat o tom, jaké konkrétní majetkové účasti v obchodních společnostech a státní podniky bude vlastnit a proč. Je zde konstatováno, že všechny společnosti řídicí se zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), mezi které také patří akciové společnosti, vznikají především za účelem podnikání, a jejich hlavním cílem je tudíž dosahování zisku.

4.20 Dále je ve Strategii VPS uvedeno: *„Je důležité zajistit, aby právní forma vždy reflektovala cíle daného subjektu. Akciové společnosti by měly fungovat na tržním principu a měly by být finančně v maximální možné míře nezávislé na vlastníkovi. (...) V této souvislosti je nutné průběžně analyzovat, zda stávající právní forma organizací odpovídá jejich poslání. Zda je např. vhodné, aby společnosti, jejichž primárním cílem daným zákonem je podpora určitého segmentu hospodářské politiky státu, měly formu akciové společnosti. A naopak, zda státní podniky, jejichž hlavní činností je činnost podnikatelská, mají mít právní formu státního podniku. Uvažovat je možné i o spojení některých subjektů, pokud podporují stejný segment hospodářské politiky státu.“*

4.21 PGRLF je státem vlastněnou akciovou společností, jejímž primárním cílem je podpora určitého segmentu hospodářské politiky státu, jak o tom hovoří Strategie VPS. Její převažující činností je podpora subjektů působících v zemědělském sektoru především ve formě nenávratné finanční podpory a dále návratné finanční podpory (úvěrů). Podstatným zdrojem této podpory poskytované PGRLF jsou dotace ze státního rozpočtu. PGRLF je při plnění svých úkolů finančně významně závislý na státu jakožto jediném akcionáři a naplňuje cíle jeho veřejné politiky. Právní forma PGRLF jako akciové společnosti tak dle názoru NKÚ neodpovídá obecným principům schváleným vládou ve Strategii VPS.

Seznam zkratk

ČMSCH, a.s.	Českomoravská společnost chovatelů, a.s.
ČR	Česká republika
EK	Evropská komise
EU	Evropská unie
Koncepce PGRLF 2014	<i>Koncepce rozvoje obchodní společnosti Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s. pro rok 2014</i>
Koncepce PGRLF 2015	<i>Koncepce rozvoje Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s. na rok 2015 s výhledem do roku 2020</i>
MZe	Ministerstvo zemědělství
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (z angl. Organisation for Economic Co-operation and Development)
PGRLF	Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s.
Popis procesů	<i>Popis procesů pro potřeby Nejvyššího kontrolního úřadu</i>
Doporučení OECD	<i>Metodické pokyny OECD pro správu a řízení státem vlastněných společností</i>
SMART	specific, measurable, achievable, realistic, time specific
Strategie PGRLF 2016–2020	<i>Strategie rozvoje společnosti Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s. pro roky 2016–2020</i>
Strategie pro růst	<i>Strategie pro růst – české zemědělství a potravinářství v rámci společné zemědělské politiky EU po roce 2013</i>
Strategie MZe 2030	<i>Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030</i>
Strategie VPS	<i>Strategie vlastnické politiky státu</i>

Příloha č. 1

Programy podpory poskytované PGRLF

1. Program *Zemědělec* – Podpora je poskytována ve formě subvence úroků z investičních úvěrů poskytnutých komerčními subjekty, a to zejména na nákup zemědělské techniky do zemědělské prvovýroby, na výstavbu, pořízení nebo vylepšení nemovitého majetku v zemědělských závodech a dále na nákup plemenných zvířat za účelem zlepšení genetické hodnoty stáda. Podpora může být poskytnuta jak podnikům, které jsou řazeny do kategorie malých a středních podniků, tak i podnikům, které jsou řazeny do kategorie velkých podniků. Celkový objem úvěrových prostředků, ke kterým má být poskytována podpora u jednoho žadatele v rámci jednoho kola příjmu žádostí u úvěrů na pořízení zemědělské techniky, nesmí překročit částku 10 mil. Kč.

2. Program *Podpora nákupu půdy* – Program ve formě finančních prostředků určených pro snížení úrokového zatížení komerčních úvěrů na nákup zemědělské půdy, která není ve vlastnictví státu v režimu podpory de minimis. Cílem předkládaného programu podpory je zpřístupnit pořízení zemědělské půdy jako primárního výrobního prostředku zemědělských prvovýrobců. Celkový objem úvěrových prostředků u jednoho žadatele nesmí překročit částku 10 mil. Kč. Úvěr poskytnutý žadateli na nákup nestátní zemědělské půdy, na který má být poskytována podpora, nesmí být nižší než 100 tis. Kč. Maximální procentní sazba podpory je 5 % p.a., úrokové zatížení příjemce podpory je minimálně 0,5 % p.a. Nakoupená půda nesmí být předmětem smluvního převodu (např. prodeje či darování; nikoli tedy např. dědění) ani pronájmu (vyjma ujednání o náhradním užívání) po celou dobu trvání smluvního vztahu s PGRLF bez jeho předchozího písemného souhlasu.

3. Program *Podpora nákupu půdy – snížení jistiny úvěru* – Program je určen jako další možnost podpory nákupu nestátní zemědělské půdy; v jeho rámci je poskytována přímá finanční podpora zemědělským prvovýrobcům na snížení jistiny úvěru na nákup půdy poskytnutého komerčním subjektem. Program podpory je určen pro zemědělské podnikatele, kteří působí v oblasti zemědělské prvovýroby, a je poskytován v režimu de minimis. Maximální výše podpory je korunový (Kč) ekvivalent částky 15 000 € přepočtený referenčním kursem stanoveným Evropskou centrální bankou ke dni poskytnutí podpory. Zároveň však platí, že celková výše podpory de minimis poskytnutá jednomu podniku nesmí za libovolná tři po sobě jdoucí účetní období překročit korunový ekvivalent částky 15 000 €. Nakoupená půda nesmí být ve vlastnictví státu. Žadatel se musí zavázat k provozování zemědělské výroby na nakoupené půdě, minimálně však na dobu pěti let – tato lhůta začíná plynout od data uzavření smlouvy o poskytnutí podpory. Nakoupená půda nesmí být předmětem smluvního převodu (např. prodeje či darování; nikoli tedy např. dědění) ani pronájmu (vyjma ujednání o náhradním užívání).

4. Program *Podpora nákupu techniky pro hospodaření v lesích* – V rámci tohoto programu je poskytována podpora ve formě subvence úroků z investičních úvěrů poskytnutých komerčními subjekty, a to zejména na nákup techniky vymezené v pravidlech pro poskytování podpory, jako jsou např. speciální lesnické traktory, přívěsy s hydraulickou rukou k vyvážení dřevní hmoty, lanovky a lanové systémy, navijáky pro soustřeďování dříví, rýhovací zalesňovací stroje, zařízení na údržbu lesních cest. Příjemci této podpory mohou být podnikatelé, kteří se zabývají činnostmi souvisejícími s hospodařením v lesích. Alternativně může být také

příjemcem podpory podnikatel nebo obec, kteří jsou vlastníky, nájemci nebo vypůjčiteli lesa a hospodaří dle schváleného lesního hospodářského plánu nebo převzaté platné lesní hospodářské osnovy. Program je poskytován v režimu de minimis. Podporovaná investice vede zejména ke snížení nákladů, úspoře pohonných hmot, zvýšení efektivnosti či ekologicky šetrnějším způsobům hospodaření.

5. Program Podpora nákupu techniky a technologií pro dřevozpracující provozovny – Cílem programu podpory je zpřístupnit nákup techniky nebo technologií pro dřevozpracující provozovny, které umožní zpracování dřeva a dřevního odpadu v jednotlivých částech výroby. Podporovaná investice musí vést zejména ke snížení výrobních nákladů, modernizaci, zlepšení jakosti a dalšímu rozvoji podnikatelských subjektů. V rámci tohoto programu je poskytována podpora formou subvence úroků z investičních úvěrů poskytnutých komerčními subjekty, zejména na nákup techniky a technologií pro vybavení pilnic, paření a impregnování masivního dřeva, sušení řeziva, výroby dých, překližek a vrstveného dřeva, výroby palivového dřeva a zpracování zbytkové dřevní biomasy (pelety, lisované brikety). Tuto podporu mohou získat podnikatelé, kteří se zabývají činnostmi souvisejícími se zpracováním dřeva, nebo obce, které se zabývají činnostmi souvisejícími se zpracováním dřeva. Program je poskytován v režimu de minimis.

6. Program Podpora školkařských provozoven na pozemcích určených k plnění funkce lesa – Cílem programu podpory školkařských provozoven na pozemcích určených k plnění funkce lesa je vytvořit předpoklady pro rozvoj lesního hospodářství, kdy příjemce podpory investuje zejména do strojního zařízení a mechanizačních prostředků, přičemž podporovaná investice musí vést zejména ke snížení výrobních nákladů, modernizaci či zlepšení jakosti. V rámci tohoto programu je poskytována podpora ve formě subvence úroků z investičních úvěrů poskytnutých komerčními subjekty na nákup techniky a technologií uvedených v pravidlech pro poskytování podpory. Konkrétně jde například o stroje na přípravu půdy a péči o půdu ve školkách (včetně traktorů), stroje a zařízení pro školkařskou výrobu prostokořenného a krytokořenného sadebního materiálu, závlahové systémy a dočasná úložiště vyzvednutého sadebního materiálu. Příjemci podpory mohou být podnikatelé, kteří jsou vedeni v ústřední evidenci držitelů licence k uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin a svoji činnost realizují v lesních školkách na pozemcích určených k plnění funkce lesa. Program je poskytován v režimu de minimis.

7. Program Zpracovatel – V rámci programu *Zpracovatel* jsou podporovány investice na pořízení investičního majetku, který souvisí se zpracováním zemědělských produktů. Nákup půdy je způsobilým nákladem pouze tehdy, pokud nepřevyší 10 % z celkových způsobilých nákladů investice. Program je určen pro podnikatele, kteří se zabývají zpracováním zemědělských produktů a dosahují požadované hranice příjmů ze zpracování zemědělské produkce (50,00 %) nebo ze zemědělské výroby v případě, že se podnikatel zabývá zpracováním zemědělské produkce a zároveň zemědělskou prvovýrobou. Cílem programu je podpořit zpracovatele zemědělské produkce podobně jako zemědělské prvovýrobce v rámci programu *Zemědělec*. Podpora není omezena jen na malé či střední podniky ve smyslu příslušné definice EU. Podpora je poskytována ve formě subvence části úroků z komerčních úvěrů poskytnutých na pořízení investičního majetku, který souvisí se zpracováním zemědělských produktů, a je poskytována v režimu de minimis.

8. Program Zajištění úvěrů – Cílem programu je přispět ke zvýšení dostupnosti úvěrových prostředků na financování investičních záměrů podnikatelům, kteří provozují zemědělskou prvovýrobu či se zabývají zpracováním zemědělských produktů nebo působí v odvětví lesního hospodářství či zpracování dřeva, a to podporou ve formě ručení za investiční úvěry poskytované komerčními subjekty s možností úhrady ceny za ručení v režimu de minimis. Prostřednictvím programu je podporováno také financování projektů informačních a propagačních opatření na podporu zemědělských produktů a potravinářských výrobků vyrobených ze zemědělských produktů na vnitřním trhu EU a/nebo ve třetích zemích, kdy o projektu rozhodla EK a projekt je spolufinancován z rozpočtu EU.

Maximální doba ručení, tedy doba účinnosti ručitelského prohlášení, je 60 měsíců od data jeho vystavení PGRLF. Ručitelské prohlášení může být vystaveno i opakovaně, a to na základě žádosti příjemce podpory ve formě ručení. Celkový objem úvěrových prostředků u jednoho žadatele nesmí překročit 70 % (respektive 80 % v případě úvěrů na financování informačních a propagačních opatření) z nesplacené jistiny úvěru ve výši až:

- 5 mil. Kč na pořízení investičního majetku v závodech začínajících podnikatelů, tedy investičního majetku, který souvisí se zemědělskou prvovýrobou, zpracováním zemědělských produktů, lesním hospodářstvím nebo zpracováním dřeva;
- 10 mil. Kč na pořízení investičního majetku, který souvisí se zemědělskou prvovýrobou;
- 50 mil. Kč na pořízení investičního majetku, který souvisí se zpracováním zemědělských produktů, lesním hospodářstvím nebo zpracováním dřeva, nebo na projekty informačních a propagačních opatření.

9. Program Podpora pojištění – Cílem programu je zpřístupnění pojistné ochrany širokému okruhu zemědělců a tím dosažení vyššího zajištění podnikatelských aktivit proti nepředvídatelným rizikům. Formou podpory je částečná kompenzace pojistného, vynaloženého na zemědělské pojištění. Program je určen zemědělským podnikatelům, kteří sjednali pojištění plodin na ztráty způsobené přírodními pohromami, nepříznivými klimatickými jevy či škůdci, anebo sjednali pojištění hospodářských zvířat na ztráty způsobené chorobami zvířat, přírodními pohromami či nepříznivými klimatickými jevy. Program je určen pro malé a střední podniky.

10. Program Poskytování finanční podpory pojištění produkce lesních školek – Program je určen zemědělským podnikatelům, kteří sjednali smluvní pojištění na ztráty způsobené sadebnímu materiálu lesních dřevin pěstovanému v lesních školkách a zapříčiněné riziky jako např. vichřice, požár, krupobití atd. Jde o přímou podporu na úhradu části nákladů za platbu pojistného sadebního materiálu lesních dřevin pěstovaných v lesních školkách s produkcí sadebního materiálu lesních dřevin. Lesními dřevinami se pro účely tohoto programu rozumí ty druhy lesních dřevin, které jsou uvedeny v příloze č. 1 k vyhlášce č. 393/2013 Sb., o seznamech druhů lesních dřevin. Program je poskytován v režimu de minimis. Výše podpory je stanovena až do výše 50 % prokázaných uhrazených nákladů na pojištění pro příslušný rok.

11. Program Pojištění lesních porostů – Program je určen podnikatelům, kteří jsou vlastníky, nájemci, pachtýři, či vypůjčiteli lesa, nebo obcím (dobrovolné svazky obcí, příspěvkové organizace obcí či právnické osoby založené obcí), a to těm, kteří sjednali pojištění lesních porostů zejména proti požárům anebo dalším abiotickým činitelům. Jde o přímou podporu na úhradu části nákladů, které byly prokazatelně vynaloženy na platbu pojistného. Výše podpory je stanovena v rozmezí od 0 do 30 % prokázaných vynaložených nákladů, přičemž konkrétní

výše je stanovena po ukončení příjmu žádostí o poskytnutí podpory pro příslušný rok. Program je poskytován v režimu de minimis.

12. Úvěry na nákup půdy – V rámci programu jsou poskytovány úročené úvěry přímo PGRLF na nákup zemědělské půdy, která není ve vlastnictví státu. Uvedený program podpory je určen zemědělským podnikatelům působícím v oblasti zemědělské prvovýroby, kteří budou v prvním účetním období, které následuje po období, v němž byla podána žádost, dosahovat příjmů ze zemědělské činnosti alespoň ve výši 25 % celkových příjmů a dále budou uvedených příjmů dosahovat po dobu, po kterou je úvěr splácen. Maximální výše úvěru je 5 mil. Kč pro jednoho žadatele v rámci jednoho vyhlášeného kola příjmů žádostí s dobou splatnosti až 25 let. Zajištění úvěru je realizováno zástavním právem k nakoupené půdě. Tyto úvěry je možné kombinovat s podporou poskytnutou v režimu de minimis, která je určena na snížení (splátku) jistiny úvěru. PGRLF bude u všech nakupovaných pozemků zapsána v katastru nemovitostí jako zástavní věřitel. Podpora bude poskytnuta na nákup zemědělské půdy s průměrnou jednotkovou kupní cenou v maximální výši 25 Kč/m².

13. Program Sociální zemědělství – V rámci uvedeného programu jsou poskytovány investiční i provozní úvěry. Cílem programu je podpora zemědělských farem při zaměstnávání znevýhodněných osob na trhu práce. Příjemcem podpory je zemědělský prvovýrobce, který má uzavřenou smlouvu s registrovaným poskytovatelem sociálních služeb či sám je registrovaným poskytovatelem sociálních služeb. I tyto úvěry je možné kombinovat s podporou poskytnutou v režimu de minimis, která je určena na snížení (splátku) jistiny úvěru. Doba splatnosti úvěru na investice nepřesáhne 10 let. Úvěr bude poskytnut ve výši od 100 tis. Kč do 5 mil. Kč. Maximální výše investičního úvěru žadatele je vypočtena jako součin částky 500 tis. Kč a počtu pracovníků se zdravotním postižením, které bude žadatel po realizaci investice uvedené v podnikatelském záměru zaměstnávat, přičemž platí, že maximální výše úvěru nepřesáhne 5 mil. Kč.

14. Program Investiční úvěry – V rámci programu jsou od roku 2016 poskytovány úročené úvěry přímo PGRLF s možností snížení jistiny úvěru v režimu de minimis, a to na pořízení investičního majetku. Pro každé kolo příjmů žádostí o podporu byly parametry programu upraveny. Například pro rok 2018 byl program určen pro žadatele, kteří se zabývali zemědělskou prvovýrobou, zpracováním zemědělských produktů, lesním hospodářstvím nebo zpracováním dřeva. Příjemcem podpory mohl být také podnikatel nebo obec, kteří jsou vlastníky, nájemci (pachtýři) nebo vypůjčiteli lesa a hospodaří podle schváleného lesního hospodářského plánu nebo převzaté lesní hospodářské osnovy, nebo obec zabývající se činnostmi souvisejícími se zpracováním dřeva. Výše podpory určené na snížení jistiny úvěru byla stanovena na maximálně 50 % z celkové výše poskytnutého úvěru, pro začínající podnikatele maximálně 80 % z celkové výše poskytnutého úvěru, současně se zachováním maximální hranice 15 000 €.

15. Program Provozní úvěry – Účelem provozního úvěru je provozní financování zemědělských prvovýrobců, zpracovatelů zemědělských produktů a podnikatelů v lesním hospodářství či zpracování dřeva. V rámci programu jsou od roku 2016 poskytovány provozní úvěry přímo PGRLF s možností snížení jistiny úvěru v režimu de minimis. Pro každé kolo příjmů žádostí o podporu byly parametry programu upraveny. Například pro rok 2018 byla výše podpory určené na snížení jistiny úvěru stanovena na maximálně 50 % z celkové výše poskytnutého úvěru, pro začínající podnikatele maximálně 80 % z celkové výše poskytnutého úvěru,

současně se zachováním maximální hranice 15 000 €. Přičemž platilo, že úvěr nesměl být použit na pořízení investičního majetku.

16. Program *Provozní úvěry poskytované Českomoravské společnosti chovatelů, a.s.* – Program byl schválen usnesením vlády ze dne 24. 8. 2016 č. 766, *o Pokynech pro poskytování podpor Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem, a. s., v rámci programu Provozní úvěry poskytované Českomoravské společnosti chovatelů, a.s.* Účelem programu je krátkodobé provozní financování ČMSCH, a.s., prostřednictvím úvěru poskytnutého PGRLF s možností snížení úrokového zatížení podporou v režimu de minimis. Program byl otevřen dne 14. 9. 2016. Maximální výše provozního úvěru je 280 mil. Kč, doba splatnosti provozního úvěru nepřesáhne 3 měsíce od doby vyčerpání úvěru (ode dne převodu na účet ČMSCH, a.s.). Čerpání provozního úvěru je jednorázové, a to ve prospěch účtu ČMSCH, a.s. Provozní úvěr nesmí být použit na pořízení investičního majetku.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/19

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu vynakládané na podporu společného vzdělávání žáků

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále též „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/19. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Adolf Beznoska.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda jsou peněžní prostředky Evropské unie (dále též „EU“) a státního rozpočtu (dále též „SR“) určené na podporu společného vzdělávání žáků poskytovány a používány účelně a hospodárně.

Kontrolováno bylo období od roku 2015 do roku 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla u kontrolovaných osob prováděna od srpna 2019 do března 2020.

Kontrolované osoby:

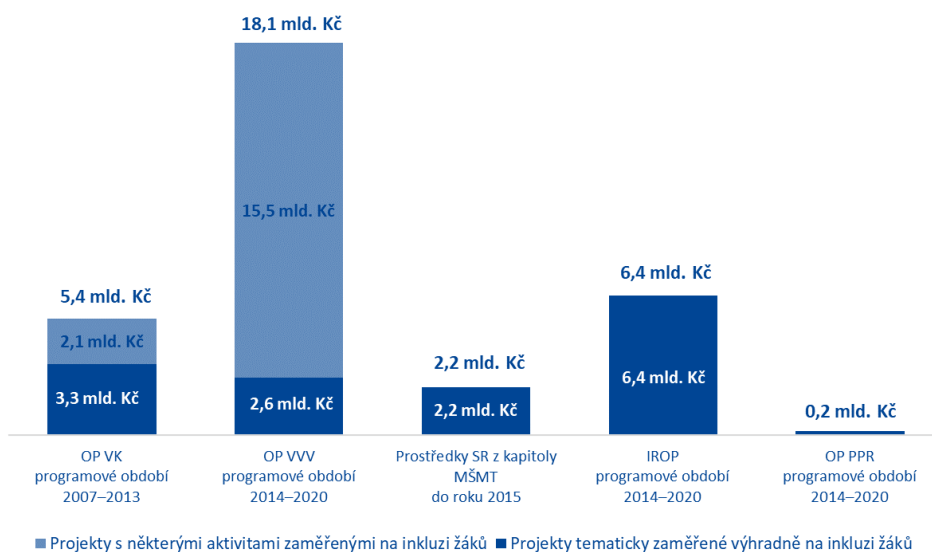
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále též „MŠMT“); hlavní město Praha (dále též „HMP“); Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též „MMR“); Centrum pro regionální rozvoj České republiky, Praha (dále též „CRR ČR“); Úřad vlády České republiky (dále též „ÚV ČR“); Národní institut pro další vzdělávání (zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků), Praha (dále též „NIDV“); Národní ústav pro vzdělávání, školské poradenské zařízení a zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků, Praha (dále též „NÚV“); Národní pedagogický institut České republiky (zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků), Praha (dále též „NPI“) (instituce vznikla sloučením NIDV a NÚV a změnou názvu právního nástupce); Člověk v tísni, o.p.s., Praha; META, o.p.s. – Společnost pro příležitosti mladých migrantů, Praha; Moravskoslezský kraj, Ostrava; Střední škola André Citroëna Boskovice, příspěvková organizace; Střední průmyslová škola chemická Brno, Vranovská, příspěvková organizace; Střední škola obchodní, České Budějovice, Husova 9; Vyšší odborná škola, Střední průmyslová škola automobilní a technická, České Budějovice, Skuherského 3; Základní škola a Mateřská škola Holoubkov, okres Rokycany, příspěvková organizace; Základní škola Odry, Komenského 6, příspěvková organizace; Západočeská univerzita v Plzni.

Kolegium NKÚ na svém XII. jednání, které se konalo dne 17. srpna 2020,

schválilo usnesením č. 9/XII/2020

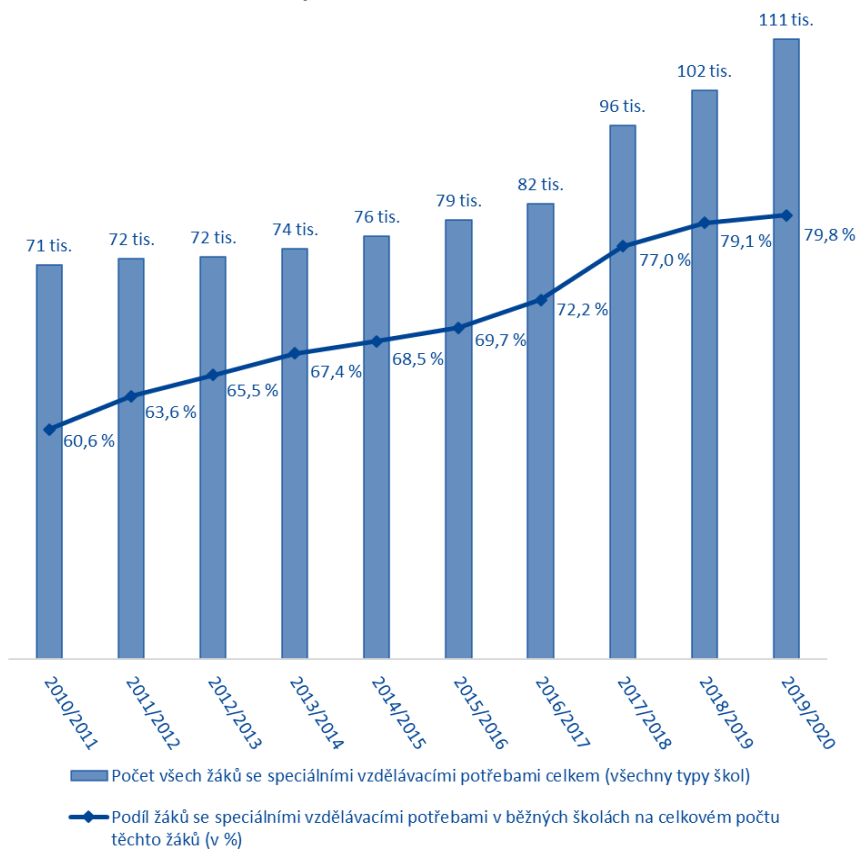
kontrolní závěr v tomto znění:

Výdaje, které k 30. 6. 2019 proplatily MŠMT, MMR a HMP v projektech a programech zaměřených na podporu společného vzdělávání žáků (inkluzi), dosáhly 32,3 mld. Kč.



Počet žáků se speciálními vzdělávacími potřebami¹ v základních školách vzrostl od roku 2010 o více než polovinu.

Téměř 80 % žáků se speciálními vzdělávacími potřebami se vzdělává v běžných základních školách (ve školním roce 2019/2020).



¹ Žák se speciálními vzdělávacími potřebami potřebuje poskytnutí podpůrných opatření, která odpovídají zdravotnímu stavu, kulturnímu prostředí nebo jiným životním podmínkám žáka. Vývoj terminologie viz příloha č. 2 kontrolního závěru.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu zaměřenou na poskytování a čerpání peněžních prostředků určených na podporu společného vzdělávání žáků z operačních programů *Výzkum, vývoj a vzdělávání* (dále též „OP VVV“), *Praha – pól růstu ČR* (dále též „OP PPR“) a z *Integrovaného regionálního operačního programu* (dále též „IROP“).

Cílem kontroly bylo prověřit, zda jsou peněžní prostředky EU a státního rozpočtu určené na podporu společného vzdělávání žáků poskytovány a používány účelně a hospodárně.

NKÚ kontroloval u MŠMT, HMP a MMR činnost řídicího orgánu (dále též „ŘO“) v oblastech plánování a řízení proinkluzivních výzev k předkládání žádostí o podporu, hodnocení a výběr příslušných projektů, provádění kontrolní činnosti a monitorování a hodnocení přínosů podporovaných projektů. NKÚ prověřil u CRR ČR zajištění delegovaných funkcí zprostředkujícího subjektu IROP.

NKÚ provedl na vzorku výdajů kontrolu účelnosti a hospodárnosti čerpání peněžních prostředků u 14 projektů OP VVV, OP PPR a IROP, u kterých byla proplacena dotace ve výši 372 459 017,66 Kč, z čehož podíl EU činil 322 729 826,08 Kč a podíl státního rozpočtu představoval 49 729 191,58 Kč.

NKÚ ověřil i plnění opatření k odstranění nedostatků zjištěných u MŠMT v předchozích kontrolních akcích² č. 11/17 (se zaměřením na projekty typu „šablony“) a č. 14/24 a č. 15/06, které se vztahovaly k projektům systémového charakteru podpořeným z prostředků EU v programovém období 2007–2013.

NKÚ provedl v rámci kontrolní akce rovněž dotazníkové šetření zaměřené na dopady společného vzdělávání na činnosti běžných základních škol. Výsledky dotazníkového šetření jsou uvedeny v datové příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Peněžní prostředky vynakládané na společné (inkluzivní) vzdělávání z OP VVV a OP PPR byly u kontrolovaného vzorku projektů poskytovány a používány částečně účelně, zejména v případě systémového projektu financovaného z OP VVV, který realizoval Úřad vlády ČR, kde byla účelnost poskytovaných a čerpaných peněžních prostředků omezená. NKÚ neshledal u kontrolovaného vzorku projektů všech tří operačních programů nehospodárné poskytování a čerpání peněžních prostředků.

² Kontrolní akce NKÚ č. 11/17 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené v rámci operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost na prioritní osu Počáteční vzdělávání*, č. 14/24 – *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu poskytnuté na úhradu výdajů národních projektů v rámci operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost* a č. 15/06 – *Peněžní prostředky strukturálních fondů Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování operačních programů z hlediska udržitelnosti projektů*.

Shrnutí a vyhodnocení vychází z následujících skutečností:

1. Systémová změna vzdělávacího systému v České republice (dále též „ČR“) byla zahájena v roce 2009 na základě rozsudku Evropského soudu pro lidská práva v případě D. H. a ostatní proti České republice³.

2. Financování opatření k zajištění rovných podmínek pro kvalitní vzdělávání pro všechny žáky je do značné míry závislé na prostředcích z evropských strukturálních a investičních fondů⁴ (dále též „ESIF“).

3. MŠMT, HMP a MMR poskytly k datu 30. 6. 2019 příjemcům podpory v projektech a programech s tematikou společného vzdělávání žáků prostředky ve výši 32,3 mld. Kč.

4. Významnou měrou jsou z prostředků OP VVV podporovány i projekty, které skutečně začlenění žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a sociálně znevýhodněných žáků do běžných škol nezaručují, mimo jiné z důvodu nevhodně stanovených cílů (viz také bod IV.2.1.1).

5. Za posledních 10 let se zvýšil počet žáků se speciálními vzdělávacími potřebami o více než polovinu (viz podrobnosti v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru); pokud bude trend každoročního nárůstu počtu těchto žáků pokračovat, budou kladeny vyšší nároky na zabezpečení zdrojů pro zajištění rovných podmínek pro přístup ke kvalitnímu vzdělávání pro všechny žáky.

6. MŠMT spustilo v září 2016 nejvýznamnější legislativní změny týkající se společného vzdělávání žáků, aniž by s dostatečným časovým předstihem připravilo pedagogy v běžných školách na práci s dětmi se speciálními vzdělávacími potřebami různého typu (viz také bod IV.1.1.1).

7. MŠMT nestanovilo ve výzvách OP VVV pro tzv. systémové projekty žádnou udržitelnost⁵ aktivit a výstupů, což je nedostatek, který NKÚ zjistil již v předchozích kontrolních akcích (viz také bod IV.1.1.1 a IV.1.5.2).

8. Cíle konceptu inkluze k zajištění rovného přístupu všech žáků ke kvalitnímu vzdělávání v běžných školách definovalo MŠMT ve strategických dokumentech všech úrovní velmi

³ Výkon rozsudku ve věci D. H. a ostatní (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 13. listopadu 2007, D. H. a ostatní proti České republice, č. 57325/00) v záležitosti nadměrného umístování romských dětí do bývalých zvláštních škol, jenž je v současné době jako jediný rozsudek proti České republice předmětem tzv. posíleného dohledu ze strany Výboru ministrů Rady Evropy (nejedná se o orgán EU). Základním cílem všech opatření je důsledné naplňování zásad školského zákona, Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvy o právech dítěte a Ústavy České republiky tak, aby etnicita a sociální zázemí neměly vliv na zařazování žáků do vzdělávacích programů.

⁴ Prostředky poskytované školám ze státního rozpočtu v rámci systému financování regionálního školství jsou určeny zejména na podpůrná opatření přiznaná žákům se speciálními vzdělávacími potřebami ze zákona (normovaná finanční náročnost, která představuje objem finančních prostředků, které se na opatření poskytují). Podpůrná opatření zahrnují také požadavek na stavební úpravy prostor, kde se žák vzdělává.

⁵ Nejedná se o udržitelnost ve smyslu „trvalosti operací“ dle článku 71 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, (dále též „Obecné nařízení“), nýbrž o garanci využití výstupů, jejichž zpracování bylo finančně podpořeno z prostředků ESIF a SR.

obecně⁶. V obecné rovině je definován i cíl *Akčního plánu inkluzivního vzdělávání na období 2016–2018⁷*. Nejčastěji uváděným cílem ve strategických dokumentech pro oblast inkluze je „podpora“. Nekonkrétní a neměřitelné cíle pro tuto oblast se často promítly až do úrovně projektů (viz také bod IV.2.1).

9. NKÚ zjistil konkrétní **nedostatky v nastavení cílů a monitorovacích indikátorů u projektů podpořených peněžními prostředky z OP VVV a z OP PPR**. MŠMT podpořilo z OP VVV i systémový projekt *Inkluzivní a kvalitní vzdělávání v územích se sociálně vyloučenými lokalitami* (dále též „projekt IKV“), jehož účelnost je významně omezena (viz také bod IV.2.1.1).

10. NKÚ identifikoval u poskytovatelů podpory **nedostatky v kontrolní činnosti řídicích orgánů OP VVV a OP PPR, zatímco u IROP neshledal v oblasti výkonu kontroly žádné nedostatky** (viz také bod IV.1.3).

11. NKÚ zjistil, že v několika kontrolovaných projektech OP VVV a v jednom projektu OP PPR **příjemci vynaložili peněžní prostředky neúčelně**. Na základě zjištěných skutečností podal NKÚ správci daně oznámení o porušení rozpočtové kázně (viz také body IV.2.1 a IV.2.2).

12. MŠMT poskytuje podporu z OP VVV jen běžným základním školám⁸. Podpora speciálních škol⁹ z kapitoly MŠMT prostřednictvím rozvojových a dotačních programů (tj. nad rámec financování regionálního školství) byla ukončena v roce 2015. **MŠMT v současné době nepočítá s vyhlášením zvláštního programu určeného výhradně na podporu speciálních škol.**

13. **Základní školy speciální nejsou identifikovány ve veřejně dostupném školském rejstříku¹⁰ žádným identifikátorem.**

⁶ Rovné příležitosti ve vzdělávání jsou průřezovou prioritou *Dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky na období 2015–2020*, který představuje implementační dokument ke *Strategii vzdělávací politiky do roku 2020*, schválené v roce 2014 usnesením vlády ČR. Jednou ze tří hlavních priorit této strategie je snižování nerovností ve vzdělávání.

⁷ Cílem *Akčního plánu inkluzivního vzdělávání na období 2016–2018* bylo „přípravit a podpořit všechny složky tak, aby od 1. září 2016 bylo možné začít realizovat změny, které přinesla novela zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).“ Cílem navazujícího *Akčního plánu inkluzivního vzdělávání na období 2019–2020* je „na základě dosavadních zkušeností zlepšit podmínky pro realizaci změn a přispívat k širokému přijetí principů inkluze u odborné i široké veřejnosti.“

⁸ Programový dokument OP VVV uvádí: „Operační program nebude podporovat opatření/projekty/aktivity, které vedou k diskriminaci a segregaci marginalizovaných skupin, jako jsou romské děti a žáci a další děti a žáci s potřebou podpůrných opatření (děti a žáci se zdravotním postižením, zdravotním znevýhodněním a se sociálním znevýhodněním). To znamená, že nebudou financovány aktivity na udržení a zařazování těchto dětí a žáků: do mateřských nebo základních škol samostatně zřízených pro žáky se zdravotním postižením nebo do jejich přípravných tříd a do základních škol praktických.“

⁹ Základní školy zřizované dle § 16 odst. 9 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

¹⁰ Viz: <https://rejstrik.msmt.cz/rejskol/>.

14. Doplnkovost¹¹ a vzájemná provázanost výzev OP PPR k výzvám OP VVV zaměřeným na inkluzivní vzdělávání je **pouze formální** (viz také bod IV.1.2.2). Očekávané doplňující efekty mezi projekty OP PPR a projekty OP VVV tak nejsou zajištěny.

15. Ve výzvách OP VVV a IROP určených přímo na podporu inkluze v sociálně vyloučených lokalitách bylo alokováno celkem 16,37 mld. Kč. **Absorpční kapacita výzev pro tyto lokality u OP VVV¹² je však nízká; u čtyř vyhlášených výzev bylo využito pouze 51 % z celkové alokace.** Poskytování peněžních prostředků na podporu inkluze v sociálně vyloučených lokalitách se odvíjí od přehledu vyloučených lokalit uvedených v *Mapě sociálně vyloučených lokalit*¹³, která však nebyla ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí od roku 2015 aktualizována. Vzhledem k charakteristikám sociálně vyloučených lokalit **není tato pět let neaktualizovaná mapa spolehlivým informačním zdrojem pro účelné poskytování veřejných prostředků** (viz také bod IV.1.1.1).

16. MŠMT podpořilo z OP VVV částkou téměř 230 mil. Kč systémový projekt IKV, jehož výstupy a výsledky jsou závislé spíše na externích vlivech než na samotném realizátorovi projektu, kterým byl do 31. 12. 2019 Úřad vlády ČR – odbor **Agentura pro sociální začleňování** (dále též „Agentura“). **V projektu IKV tvoří přímá podpora cílových skupin ze sociálně vyloučených lokalit pouhých 0,8 % rozpočtu projektu** (viz také bod IV.2.1.1).

17. **V projektu IKV je zapojení samotných obyvatel ze sociálně vyloučených lokalit do proinkluzivních aktivit minimální**, což nepřispívá k úspěšné inkluzi žáků v těchto lokalitách. **Projekt IKV je zaměřen výhradně na tvorbu produktových výstupů¹⁴**; doposud bylo z plánovaných 814 výstupů vytvořeno jen 261 výstupů, na které byly vynaloženy výdaje ve výši 94,99 mil. Kč (viz také bod IV.2.1.1).

18. U příjemců podpory z OP VVV a OP PPR **nejsou v některých projektech sledovány a vyhodnocovány dopady poskytnuté podpory na cílové skupiny** (viz také body IV.2.1 a IV.2.2).

¹¹ Deklarovaná doplnkovost (komplementarita) výzev vychází z Obecného nařízení, ze kterého vyplývá, že se intervence z evropských strukturálních a investičních fondů mají provádět koordinovaně a vzájemně se doplňovat, což by mělo vést k vyšší efektivitě intervencí, k zamezení duplicit, ke snížení administrativních nákladů i administrativní zátěže na straně příjemců.

¹² „Ani třetí, komplementární program MŠMT na podporu inkluzivního vzdělávání, v rámci KPSVL nebyl příliš čerpán. Například výzva číslo 02_16_039 Inkluzivní vzdělávání pro KPSVL měla alokováno 450 mil. korun. Ke dni jejího uzavření dne 29. 12. 2018 však byly podány projekty v objemu poloviny alokace. Nakonec bylo úspěšně podpořeno jen několik projektů v celkové výši 20 milionů korun.“ Dostupné z: <http://www.tiki-toki.com/timeline/entry/656735/Pro-v-esku-vyrostlo-za-26-let-pes-600-chudinskch-tvrt/#vars!panel=12113633!>

¹³ *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR*, kterou pro Ministerstvo práce a sociálních věcí vypracovala v roce 2015 společnost GAC spol. s.r.o.

¹⁴ Výstupy typu „dokument“ (analýzy, zprávy, metodiky, manuály) a výstupy typu „akce“ (platformy/setkání, zasedání pracovní skupiny, semináře, workshopy).

II. Informace o kontrolované oblasti

Česká republika zavedla opatření směřující k inkluzivnímu vzdělávání za účelem řádného výkonu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatní proti České republice, jímž bylo uznáno, že počet romských dětí ve zvláštních školách v ČR byl nepřiměřeně vysoký a že romské děti představovaly většinu žáků těchto škol¹⁵.

Rozsáhlá novelizace školského zákona¹⁶ s účinností od 1. září 2016 měla za cíl komplexní změnu ve vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (dále též „SVP“), posílení inkluzivního prostředí škol a garanci práv žáků se SVP na tzv. podpůrná opatření¹⁷. Tato opatření by měla pomoci překonávat jejich znevýhodnění – ať už se jedná o děti a žáky zdravotně postižené a znevýhodněné, nebo o děti a žáky s odlišnými životními podmínkami a kulturním prostředím. Právní úprava školského zákona a jeho prováděcí předpis¹⁸ měly přinést narovnání podmínek a vyjasnit financování podpůrných opatření a měly by rovněž přispět ke snazšímu získání finančních prostředků k udržení systému individuální podpory. **Podrobný časový přehled legislativních a finančních opatření v návaznosti na výkon rozsudku D. H. a ostatní proti České republice uvádí příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru.**

Opatření navazující na novelu školského zákona vztahující se k zajištění rovného přístupu ke vzdělávání pro všechny žáky jsou finančně pokryta ze státního rozpočtu a z ESIF. Financování opatření na podporu společného vzdělávání žáků probíhalo již před schválením novely školského zákona z roku 2016. Na podporu inkluze byly vynaloženy peněžní prostředky v programovém období 2007–2013, a to zejména z operačního programu *Vzdělávání pro konkurenceschopnost* (dále též „OP VK“).

Projekty, které mají přispět k zajištění rovného přístupu všech žáků ke kvalitnímu vzdělávání, jsou financovány aktuálně z OP VVV, OP PPR a IROP. Společně by opatření měla přispět k naplnění tematických cílů¹⁹ č. 10 *Investice do vzdělávání, odborného vzdělávání, včetně odborné přípravy pro získání dovedností a do celoživotního učení* a č. 9 *Podpora sociálního začleňování a boj proti chudobě a diskriminaci*. V rámci kontrolní akce č. 19/19 bylo prověřováno poskytování a použití peněžních prostředků ze všech tří uvedených operačních programů v rámci vybraných prioritních os (dále též „PO“). Kontrolovatelný objem ve výši alokací výzev vyhlášených na podporu vzdělávání v rámci těchto tří OP činil 9,12 mld. Kč.

¹⁵ Velký senát Evropského soudu pro lidská práva připustil, že zřízení zvláštních škol bylo motivováno potřebou nalézt řešení pro děti se specifickými vzdělávacími potřebami. Nicméně psychologické testy byly koncipovány pro většinovou společnost a nebraly v úvahu specifika romské populace.

¹⁶ Zákon č. 178/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Podpůrná opatření jsou definována školským zákonem, podle rozsahu a obsahu se člení do I.–V. stupně. Podpůrná opatření představují podporu pro práci pedagoga s žákem, kdy jeho vzdělávání v různé míře vyžaduje upravit jeho průběh.

¹⁸ Vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných.

¹⁹ Každý z ESIF podporuje tematické cíle uvedené v článku 9 Obecného nařízení s cílem přispět ke strategii EU pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění (strategie *Evropa 2020*) a k plnění zvláštních úkolů stanovených pro jednotlivé fondy v souladu s jejich cíli vycházejícími ze *Smlouvy o fungování EU*, včetně politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti.

Tabulka č. 1: Přehled prioritních os a specifických cílů relevantních pro kontrolní akci č. 19/19

Operační program	Prioritní osa / specifický cíl	Název prioritní osy / specifického cíle
OP VVV	PO 3	Rovný přístup ke kvalitnímu předškolnímu, primárnímu a sekundárnímu vzdělávání
	SC 02.3.61.1	<i>Sociální integrace dětí a žáků včetně začleňování romských dětí do vzdělávání v rámci OP VVV</i>
OP PPR	PO 4	Vzdělávání a vzdělanost a podpora zaměstnanosti
	SC 07.4.68.4	<i>Zvýšení kvality vzdělávání prostřednictvím posílení inkluze v multikulturní společnosti v rámci OP PPR</i>
IROP	PO 2	Zkvalitnění veřejných služeb a podmínek života pro obyvatele regionů
	SC 06.2.67.2	<i>Zvýšení kvality a dostupnosti infrastruktury pro vzdělávání a celoživotní učení v rámci IROP</i>

Zdroj: programové dokumenty OP VVV, OP PPR a IROP.

Pozn.: SC = specifický cíl.

Vzdělávání, respektive inkluzivní vzdělávání je i jednou z podporovaných oblastí sociálního začleňování. Nástrojem pomoci obcím a jejich svazkům při začleňování sociálně vyloučených obyvatel (nejen) v oblasti vzdělávání je tzv. *Koordinovaný přístup k sociálně vyloučeným lokalitám* (dále též „KPSVL“). Prostřednictvím KPSVL poskytuje obcím věcnou a metodickou podporu Agentura, a sice v plánování, implementaci a **zajištění prostředků na realizaci opatření a aktivit, zejména z prostředků ESIF.**

Oblast vzdělávání je na regionální úrovni spolu s oblastí zaměstnávání, bydlení, sociálních služeb a bezpečnosti pokryta obecnou zastřešující strategií, kterou je *Strategický plán sociálního začleňování* (dále též „SPSZ“), jehož nositeli jsou obce/svazky obcí. Na oblast vzdělávání je zaměřen tzv. *Místní plán inkluze ve vzdělávání* jako součást SPSZ. Zdrojem pro tvorbu a naplňování SPSZ je *Mapa sociálně vyloučených lokalit* z roku 2015. Aktualizovanými údaji o počtu a stavu sociálně vyloučených lokalit nedisponuje ani Agentura pro sociální začleňování.

III. Rozsah kontroly

Kontrolní akci č. 19/19 bylo prověřeno, zda kontrolované osoby poskytují a čerpají peněžní prostředky na realizaci vybraných opatření účelně a hospodárně.

V rámci ověření účelnosti bylo posuzováno především to, jak vynaložené zdroje přispěly k dosahování stanovených cílů určených poskytovatelem podpory. Kritériem hospodárnosti bylo především dodržení podmínek pro výběr dodavatelů a respektování cen v místě a čase obvyklých.

Kontrolováno bylo období od roku 2015 do roku 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Nejvyšší kontrolní úřad prověřil:

- plnění povinností MŠMT, HMP a MMR jakožto řídicích orgánů OP VVV, OP PPR a IROP a povinností CRR ČR jakožto zprostředkujícího subjektu IROP – zejména v oblasti hodnocení, výběru a schvalování projektů a jejich změn, kontroly projektů a monitorování.

Kontrolovaný objem na úrovni systému byl ve výši 8,58 mld. Kč. NKÚ dále kontroloval činnosti MŠMT spojené se strategickým řízením OP VVV;

- čtrnáct projektů, na jejichž realizaci řídicí orgány poskytly celkem 372,46 mil. Kč. Jednalo se o tři tzv. individuální projekty systémové²⁰ financované z OP VVV a 11 dalších projektů podpořených z OP VVV, OP PPR a IROP. Kontrolu uvedených projektů provedl NKÚ u 13 příjemců.

Vzorek kontrolovaných projektů vybral NKÚ tak, aby byly poměrně zastoupeny projekty z proinkluzivně zaměřených výzev OP VVV, OP PPR a IROP, které dosáhly vyšší míry věcného a finančního pokroku. **Výběr vzorku příjemců pokrýval sektor státní správy, sektor neziskový, segment regionálního a vysokého školství i regiony se sociálně vyloučenými lokalitami.** V kontrolním vzorku byly zastoupeny projekty neinvestičního i investičního charakteru.

Kontrola projektů se zaměřila především na plnění podmínek, které stanovili příjemcům podpory poskytovatelé. **Prověřena byla oblast způsobilosti výdajů, realizace veřejných zakázek, stanovení cílů projektů a monitorování i hodnocení jejich naplňování.**

NKÚ provedl v rámci kontrolní akce rovněž dotazníkové šetření zaměřené na získání informací o stavu a dopadech zaváděné inkluze na jednotlivých školách. **NKÚ oslovil dne 6. 1. 2020 plošně 4 164 základních škol²¹** (dále též „ZŠ“), z toho 3 842 běžných ZŠ a 322 speciálních ZŠ.

Z celkového počtu 3 842 oslovených běžných ZŠ, kterých se potenciálně inkluze týká, vyplnilo dotazník 1 789 škol. Míra návratnosti dotazníku tak dosáhla 46,6 %.

K závěrečnému vyhodnocení výsledků dotazníkového šetření NKÚ bylo zařazeno 1 778 kompletně vyplněných dotazníků²², což činí 46,3 % z celkového počtu 3 842 oslovených běžných škol. Zpracování výsledků dotazníkového šetření NKÚ formou vizualizace dat tvoří přílohu č. 1 tohoto kontrolního závěru. Součástí přílohy č. 1 je i kompletní znění otázek, na které základní školy v dotazníku odpovídaly.

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

²⁰ Projekty systémového charakteru s celostátním dopadem.

²¹ Adresářovým zdrojem byl školský rejstřík zveřejněný k 29. 11. 2019, jehož aktuálnost NKÚ potvrdilo MŠMT.

²² NKÚ vyřadil ze závěrečného hodnocení odpovědi 11 dotazníků, které vykazovaly chyby bránící statistickému vyhodnocení (chyby např. ve struktuře identifikátoru školy RED-IZO, nedodržení pokynů při vyplňování některých číselných údajů apod.).

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

IV.1 Poskytování peněžních prostředků určených na podporu společného vzdělávání žáků

Garantem koncepce společného vzdělávání žáků (inkluze) je MŠMT. Výdaje, které k datu 30. 6. 2019 kromě MŠMT poskytly i HMP a MMR příjemcům podpory v projektech a programech s tematikou společného vzdělávání žáků, dosáhly 32,3 mld. Kč:

- MŠMT proplatilo v období 2009–2019 v projektech OP VK²³, OP VVV a v dotačních a rozvojových programech týkajících se v různé míře inkluze celkem 25,7 mld. Kč²⁴;
- HMP proplatilo v projektech OP PPR vztahujících se výhradně k inkluzi 0,2 mld. Kč;
- MMR poskytlo příjemcům v projektech IROP s přímou vazbou na inkluzi²⁵ 6,4 mld. Kč.

Závislost financování opatření k zajištění rovných podmínek pro kvalitní vzdělávání pro všechny žáky na prostředcích z ESIF představuje riziko, že s ukončením stávajícího programového období nebudou mít školy dostatek peněžních prostředků např. na zaměstnávání školních psychologů a speciálních pedagogů nebo na vzdělávání pedagogických pracovníků k získání odborných kompetencí pro práci s žáky se speciálními vzdělávacími potřebami.

Systém poskytování podpory z OP VVV, OP PPR a IROP určené na realizaci projektů v oblasti podpory společného vzdělávání žáků prověřil NKÚ v oblasti plánování a vyhlášení výzev, hodnocení a výběru projektů, kontrolní činnosti MŠMT, HMP a MMR v roli řídicích orgánů a v oblasti monitoringu a vyhodnocování plnění projektových cílů a přínosů realizovaných opatření. NKÚ také prověřil, zda finančně podpořené projekty těchto tří operačních programů byly vzájemně komplementární.

V rámci kontroly u CRR ČR byly prověřovány činnosti, které mu byly delegovány řídicím orgánem IROP, tj. MMR.

IV.1.1 Nedostatky v plánování a vyhlášení výzev byly zjištěny jen u MŠMT

IV.1.1.1 MŠMT

Cíle programového dokumentu OP VVV týkající se společného vzdělávání žáků jako konceptu k zajištění rovného přístupu všech žáků ke kvalitnímu vzdělávání vycházejí ze strategií MŠMT a dalších mezíresortních strategií.

Alokace všech výzev PO 3 OP VVV vyhlášených k datu ukončení kontroly NKÚ činí téměř 37 mld. Kč. **Žádná z těchto výzev PO 3 OP VVV nebyla ale cíleně zaměřena např. na podporu nadaných žáků**, kterých se inkluze rovněž týká.

NKÚ ověřil na vzorku vybraných výzev 15_001, 16_020 a 15_007, že **zacílení výzev je v souladu s vymezením v programovém dokumentu OP VVV**.

²³ Operační program *Vzdělávání pro konkurenceschopnost* administrovaný MŠMT v programovém období 2007–2013.

²⁴ Dotační a rozvojové programy MŠMT tvoří 8,6 % z uvedených výdajů.

²⁵ Investiční projekty zaměřené na vytvoření podmínek pro společné (inkluzivní) vzdělávání žáků.

MŠMT v rámci podpory inkluzivního vzdělávání poskytuje peněžní prostředky mimo jiné i na tzv. „individuální projekty systémové“ a projekty akčního plánování na úrovni krajů a obcí. Nejedná se o prostředky, které jsou určeny přímo školám. **Alokace výzev OP VVV pro systémové projekty a projekty akčního plánování²⁶ v územích představuje 12,7 mld. Kč, tj. 34 % z celkové alokace všech výzev v rámci prioritní osy 3 tohoto operačního programu (viz také bod IV.2.1.1).**

MŠMT nestanovilo ve výzvách pro systémové projekty žádnou udržitelnost aktivit a výstupů. V důsledku toho není po ukončení financování projektů z ESIF garantováno využití projektových aktivit a výstupů, které mají sloužit k rozvoji národních politik. Např. **využití zpracovaných metodik není u příjemců ani u koncových uživatelů nijak vymahatelné.**

MŠMT spustilo v září 2016 legislativní změny týkající se společného vzdělávání žáků, aniž by s dostatečným časovým předstihem připravilo pedagogy v běžných školách na práci s dětmi se SVP různého typu. Např. **systémové projekty APIV A a APIV B určené k podpoře společného vzdělávání v pedagogické praxi byly schváleny v roce 2017 a přinášejí vybraným školám potřebné kompetence a metodickou podporu²⁷ fakticky až od roku 2018, respektive 2019.**

Učitelé v běžných základních školách se nestihli s dostatečným předstihem vzdělat v problematice práce s žáky se SVP a odborní pracovníci, kteří by jim mohli pomoci (*školní psycholog, speciální pedagog*), jsou ve školách podporováni jen po dobu realizace projektů²⁸ OP VVV. MŠMT zatím nezajistilo finanční udržitelnost odborných služeb poskytovaných školním psychologem²⁹ nebo speciálním pedagogem přímo v běžných školách v podobě podpory žákům, rodičům i pedagogům.

MŠMT stanovilo v prověřovaných výzvách reálné podmínky pro realizaci projektů, s výjimkou „aktivity D“ výzvy č. 15_001 pro systémové projekty. **Aktivita přímo určená Agentuře pro sociální začleňování zahrnuje do očekávaných výstupů projektu i výstupy³⁰, které byly vytvořeny ještě před vyhlášením předmětné výzvy.**

V samostatných výzvách OP VVV určených na podporu inkluze v sociálně vyloučených lokalitách bylo alokováno 1,65 mld. Kč. Většina výzev byla již pro příjem žádostí uzavřena³¹. K datu 1. 4. 2020 činil **objem finančních prostředků u žádostí podpořených v těchto čtyřech výzvách 0,85 mld. Kč, což představovalo jen 51 % využití alokace.**

²⁶ Výzvy ke zpracování *krajských akčních plánů, místních akčních plánů* a k implementaci jejich témat, včetně metodické podpory při tvorbě těchto plánů.

²⁷ Projekty „APIV A“ a „APIV B“ poskytující mentorské vedení pro učitele, koučink pro ředitele škol, poradenské a konzultační služby přímo v krajích a nabídku dalšího vzdělávání pro pedagogické pracovníky i zástupce veřejné správy.

²⁸ Projekty typu „šablony“ určené pro ZŠ podpořené v rámci výzev PO 3 OP VVV.

²⁹ Pracovní pozice školního psychologa není zakotvena v legislativě pro oblast vzdělávání.

³⁰ Memoranda o spolupráci uzavřená s obcemi.

³¹ U výzvy č. 02_19_075 bylo datum ukončení příjmu žádostí o podporu stanoveno na 30. 6. 2020.

Tabulka č. 2: Údaje o stavu výzev OP VVV určených pro sociálně vyloučené lokality

Číslo výzvy	Název výzvy	Finanční alokace výzvy (v mil. Kč)	Nasmlouváno – schválené žádosti o podporu (v mil. Kč)	Nasmlouváno – schválené žádosti o podporu (v %)
02_16_021	Výzva č. 02_16_021 pro Inkluzivní vzdělávání pro KPSVL v prioritní ose 3 OP	250	121	48 %
02_16_039	Výzva č. 02_16_039 pro Inkluzivní vzdělávání pro KPSVL II. v prioritní ose 3 OP	450	252	56 %
02_17_051	Výzva č. 02_17_051 pro Inkluzivní vzdělávání pro SVL v prioritní ose 3 OP	250	23	9 %
02_19_075	Výzva č. 02_19_075 pro Inkluzivní vzdělávání pro SVL II v prioritní ose 3 OP	700	449	64 %

Zdroj: monitorovací systém programového období 2014–2020 (MS2014+), web MŠMT:

<https://opvv.msmt.cz/ukoncene-vyzvy>; <https://opvv.msmt.cz/aktualni-vyzvy>.

Výše stanovených alokací pro výzvy určené na inkluzivní vzdělávání v sociálně vyloučených lokalitách (dále též „SVL“) vycházely z analýz spolupráce Agentury s obcemi, kde se tyto lokality nacházejí. Ukázalo se však, že **přísliby obcí ke spolupráci, respektive využití alokovaných zdrojů pro plánované projekty, nebyly naplněny.**

IV.1.1.2 Hlavní město Praha

Specifický cíl (dále též „SC“) 4.2 OP PPR se týká zvýšení kvality vzdělávání prostřednictvím posílení inkluze v multikulturní společnosti. Aktivita podporované v rámci SC 4.2 OP PPR by měly být komplementární s prioritní osou 3 OP VVV nebo s aktivitami podpořenými ze SC 4.1 OP PPR, tj. měly by navazovat na prioritní osu 3 OP VVV nebo by na tyto podpořené aktivity měla navazovat podpora ze SC 4.1 OP PPR, která má charakter investic. **NKÚ ověřil, že HMP vyhlásilo výzvu č. 2 OP PPR v souladu s tímto předpokladem, stanoveným v programovém dokumentu pro tento operační program.**

IV.1.1.3 Ministerstvo pro místní rozvoj a Centrum pro regionální rozvoj České republiky

Projekty financované z IROP v rámci SC 2.4 by měly vytvořit podmínky pro uplatnění rovného přístupu ke vzdělávání sociálně vyloučeným osobám. Podpora je určena primárně k pořízení kvalitní a dostupné infrastruktury, tj. provedení stavebních úprav budov, učeben a venkovních prostor, pořízení vybavení, kompenzačních pomůcek a kompenzačního vybavení.

Z hlediska územního zacílení směřovalo 85 % alokovaných zdrojů na podporu infrastruktury středních a vyšších odborných škol do sociálně vyloučených lokalit, které byly identifikovány jako území obce s rozšířenou působností podle *Mapy sociálně vyloučených lokalit z roku 2015.*

V rámci KPSVL bylo ze SC 2.4 IROP podpořeno celkem 39 projektů z pěti výzev. V právních aktech bylo na realizaci těchto projektů určeno celkem 614,12 mil. Kč, z toho 580,30 mil. Kč ze zdrojů ESIF a 33,82 mil. Kč ze zdrojů státního rozpočtu.

S kontrolovanými výzvami byly komplementární výzvy z OP VVV, zejména tři výzvy³², které byly zaměřeny na podporu a implementaci *krajských akčních plánů* (dále též „KAP“). Podpořeny mohly být pouze projekty, které byly součástí KAP zajišťujících prioritizaci potřeb s ohledem na daný region³³.

Doplňkovost mezi IROP a OP VVV existuje například u opatření vedoucího k sociální inkluzi (výzva IROP č. 86 a na ní navazující výzva OP VVV č. 02_19_077). Ve výzvě IROP č. 86 je podpora určena pro děti a žáky ze speciálních škol a pro školská poradenská zařízení³⁴ s cílem zajistit plynulý přechod do škol hlavního vzdělávacího proudu a k samostatnému způsobu života. Údaje o faktickém začlenění dětí a žáků z podpořených projektů do hlavního vzdělávacího proudu a samostatného života nelze získat, neboť neexistuje ukazatel pro takové sledování.

IV.1.2 Hodnocení a výběr projektů prováděli poskytovatelé dotací v souladu s právními předpisy

IV.1.2.1 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Hodnocení a výběr projektů z PO 3 OP VVV zajišťují interní i externí hodnotitelé, popř. arbitři a hodnotící komise. NKÚ ověřil, že je zachována auditní stopa schvalování výběrových kritérií Monitorovacím výborem OP VVV. **MŠMT vymezilo hodnotící kritéria jednoznačně a minimalizovalo úroveň jejich obecnosti tak, aby bylo zabráněno duplicitám a překrývání kritérií.**

Na vybraném vzorku projektů z výzev č. 15_001, 16_020 a 15_007 ověřil NKÚ, že používaná kritéria umožňují hodnocení přiměřenosti očekávaných výstupů/výsledků ve vztahu k jednotlivým položkám rozpočtu, resp. rozpočtu jako celku.

IV.1.2.2 Hlavní město Praha

Hlavní město Praha stanovilo hodnotící kritéria tak, aby bylo možné dostatečně hodnotit přiměřenost projektových výsledků. Určitým nedostatkem při výběru projektů je skutečnost, že se příslušné orgány HMP³⁵ vyjadřují k celému seznamu projektových žádostí, nikoliv k jednotlivým hodnoceným projektům. Hodnocení tak **vykazuje určité známky formálnosti**³⁶. Při formálnosti hodnocení vyvstává riziko nehospodárnosti a neúčelnosti pozdějšího vynakládání peněžních prostředků.

³² Výzva OP VVV č. 02_15_002 – *Krajské akční plány rozvoje vzdělávání* v rámci investiční priority 1 – SC 3 a SC 5, alokace 340 mil. Kč; výzva OP VVV č. 02_16_034 – *Implementace krajských akčních plánů* v rámci investiční priority 1 – SC 5, alokace 1 750 mil. Kč; výzva OP VVV č. 02_19_078 – *Implementace krajských akčních plánů II* v rámci investiční priority 1 – SC 2, SC 4 a SC 5, alokace 3 650 mil. Kč.

³³ Tento přístup, tj. navázání investičních projektů z IROP na KAP, primárně vychází z požadavků Evropské komise, a to s ohledem na přístup „Bottom-Up“, tj. plánování projektu „zdola nahoru“.

³⁴ Školská poradenská zařízení = pedagogicko-psychologické poradny anebo speciálně pedagogické centrum podle § 116 školského zákona.

³⁵ Výbor pro evropské fondy Zastupitelstva HMP, Rada HMP a Zastupitelstvo HMP.

³⁶ Například u projektu *Rovnost a rozdílnost - Komplexní podpora pedagogů při začleňování principů multikulturní výchovy a inkluze do života školy* se v rámci procesu věcného hodnocení dva hodnotitelé významně neshodli na splnění tří kritérií. Hodnotitelé v souhrnném komentáři k hodnocení nevyužili možnost konkrétně se vyjádřit k jednotlivým klíčovým aktivitám projektu, zejména ke klíčové aktivitě 5 *Zahraniční studijní pobyt*, což je z pohledu financování nejvýznamnější položka, tvoří 23 % jiných než osobních nákladů. Tato klíčová aktivita se nejeví jako zcela nezbytná a finančně přiměřená pro řešení identifikovaných potřeb a problémů cílové skupiny.

V rámci hodnocení projektových žádostí stanovilo HMP **hodnotící kritérium komplementarity, které v celém procesu hodnocení formou přidělování bodů mělo jen zanedbatelný význam.** HMP tak nezajistilo, aby byly k financování vybírány především projekty, jejichž přínos by byl významnější v důsledku komplementárních vazeb s jinými projekty (projekty z PO 3 OP VVV nebo projekty z PO 4 OP PPR v rámci SC 4.1). V rámci výzvy č. 07_15_005 tak nebyl podpořen žádný projekt, který by byl komplementární s jiným projektem podpořeným ve výzvách v rámci SC 4.1. **U žádného z 41 projektů z výzvy 07_15_005 OP PPR nebyla prokazatelně doložena ani komplementární vazba s jiným projektem podpořeným z prioritní osy 3 OP VVV.**

IV.1.2.3 Ministerstvo pro místní rozvoj a Centrum pro regionální rozvoj České republiky

Projekty z kontrolovaných výzev č. 06_16_049 a č. 06_16_050 (výzva pro SVL) byly k financování vybírány na základě výsledků hodnocení přijatelnosti, formálních náležitostí a věcného hodnocení. U těchto dvou kontrolovaných výzev byla schválena také dvě duplicitní kritéria hodnotící schopnost příjemce projekt realizovat. Kontrolou hodnocení projektových žádostí bylo ověřeno, že obě kritéria byla posuzována u všech projektů shodně a všem projektům byly přiděleny body ve stejné výši. **CRR ČR při hodnocení projektových žádostí a jejich výběru k realizaci postupovalo v souladu s nastavenými pravidly IROP.**

IV.1.3 Poskytovatelé dotací se při provádění kontrol dopouštěli chyb

IV.1.3.1 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

NKÚ neshledal podstatné nedostatky v nastavení pravidel pro kontroly na místě ani pro administrativní ověření zpráv o realizaci (dále též „ZoR“) a žádostí o platbu (dále též „ŽoP“).

NKÚ však zjistil nedostatky v samotném provádění administrativních kontrol ZoR a ŽoP ze strany MŠMT:

- **neodhalení nezpůsobilých výdajů – překročení povolené výše úvazku, neoprávněně nárokováno výdaje za mzdové příspěvky a nepodloženo částí výdaje účetním dokladem;**
- absenci dokladů v ŽoP prokazujících způsobilost jiných než mzdových výdajů;
- nedůslednost – administrativní chyby v procesu ověřování;
- chybějící auditní stopu u podkladů k ZoR.

Některé chybné postupy MŠMT vedly ke vzniku nesrovnalosti. Míra významnosti finančního objemu vyčíslených zjištěných nedostatků ve vztahu ke kontrolovanému finančnímu objemu je nízká. S ohledem na tuto skutečnost **hodnotí NKÚ administrativní ověřování v rámci PO 3 OP VVV jako účinné s mírnými nedostatky.**

IV.1.3.2 Hlavní město Praha

HMP provádělo nedostatečným způsobem administrativní kontrolu zpráv o realizaci a žádostí o platbu a v důsledku toho neodhalilo nezpůsobilé výdaje v projektu *Rovnost a rozdílnost – Komplexní podpora pedagogů při začleňování principů multikulturní výchovy a inkluze do života školy*. HMP příjemci schválilo a proplatilo výdaje za výukové materiály, které nesplňovaly podmínku účelnosti výdajů.

Nedostatky zjištěné u projektů OP PPR nemají z hlediska hladiny významnosti vliv na celkové hodnocení účelnosti vynakládání prostředků v rámci OP PPR.

HMP nestanovilo v pravidlech pro podávání žádostí o podstatnou³⁷ změnu jednoznačným způsobem, kdy má příjemce předložit příslušnou žádost o změnu poskytovateli dotace. HMP nespecifikovalo³⁸ přesně okamžik rozhodný pro podání žádosti o změnu. Nejednoznačné stanovení pravidel OP PPR může znamenat pro každého z příjemců odlišný výklad (např. okamžik identifikace potřeby změny, tj. před vystavením dokladu, okamžik uskutečnění změny, tj. v době vystavení či samotné úhrady dokladu, nebo dokonce okamžik před podáním zprávy o realizaci a žádosti o platbu řídicímu orgánu OP PPR, tj. před koncem monitorovaného období, do kterého změna spadá).

Z nejednoznačného stanovení rozhodného okamžiku pro podání žádosti o podstatnou změnu vyplývá pro příjemce podpory z OP PPR riziko, že někteří nemusí podstatnou změnu projektu z pohledu poskytovatele oznámit včas. **Rizikem je i to, že HMP bude v různých případech rozhodovat různě, což znamená, že nebude garantován rovný přístup k příjemcům.**

IV.1.3.3 Ministerstvo pro místní rozvoj a Centrum pro regionální rozvoj České republiky

Kontrolní činnost delegovalo MMR na zprostředkující subjekt, tj. na CRR ČR. V rámci kontroly prověřil NKÚ u CRR ČR výkon kontrol před vydáním právního aktu o poskytnutí podpory, provádění kontrol zakázek financovaných z poskytnuté podpory a administrativní ověřování ŽoP a ZoR, které předkládají příjemci podpory.

NKÚ na vzorku projektů z výzev č. 06_16_049 a 06_16_050 pro SVL zjistil, že CRR ČR provádělo kontrolu, jako jednu z delegovaných činností, účinně.

IV.1.4 Monitorování projektů a vyhodnocování jejich přínosů neprováděli poskyvatelé důsledně

NKÚ ověřil, že cíle na úrovni příslušných prioritních os OP VVV, OP PPR a IROP jsou nastaveny v souladu s principy SMART³⁹.

IV.1.4.1 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

MŠMT v roli řídicího orgánu stanovilo pro PO 3 OP VVV celkem tři programové indikátory výstupu, a to *Počet podpořených produktů*, *Počet produktů v systémových projektech* a *Celkový počet účastníků*. Soubor těchto indikátorů byl doplněn o kontextové (statistické) monitorovací indikátory.

Specifické cíle PO 3 jsou téměř všechny konkrétní, časově vymezené⁴⁰ a relevantní⁴¹. **Sporná je relevance SC 1 Sociální integrace dětí a žáků vč. začleňování romských dětí do vzdělávání u investiční priority 3, neboť nelze přesně identifikovat cílovou skupinu a o Romech se ve školách nevedou přesné oficiální statistiky.** Údaje o počtech romských žáků ve vzdělávacích

³⁷ Změna, která může zakládat změnu právního aktu a podléhá schválení ze strany řídicího orgánu.

³⁸ Formulace, že „má být zažádáno předem“, není přesná.

³⁹ Všechny cíle v rámci programové hierarchie by měly být konkrétní, relevantní, časově vymezené, měřitelné a dosažitelné.

⁴⁰ Časově vymezené jsou všechny specifické cíle PO 3, a to do roku 2023; některé z výstupových indikátorů i prostřednictvím kontrolních věcných milníků roku 2018 (výkonnostní rámec).

⁴¹ Specifické cíle lze označit jako relevantní, významně zvyšující pravděpodobnost dosažení obecného cíle v oblasti regionálního školství (excellentní vzdělání, rozvoj klíčových kompetencí a zlepšení kvality a efektivity vzdělávání a odborné přípravy...).

programech uvádí MŠMT odhadem, údaje nejsou ověřitelné a v souhrnných školských evidencích jsou údaje za neparticipující školy ze strany MŠMT upravovány⁴².

U výsledkových monitorovacích indikátorů k měření naplňování SC stanovilo MŠMT výchozí hodnoty, u indikátoru *Počet dětí a žáků Romů, začleněných do vzdělávání* u SC 1 pro investiční prioritu 3 tak učinilo až v roce 2016. Tento SC **není měřitelný, a není tedy možné posoudit jeho dosažitelnost – cílová skupina není evidována⁴³, a její pokrok tudíž nemůže být monitorován ani vyhodnocován.**

MŠMT akceptovalo při definování národního cíle strategie *Evropa 2020 Předčasné odchody žáků ze vzdělávání* cílovou hodnotu 5,5 %, kterou pro ČR k naplnění do roku 2020 navrhla Evropská komise v roce 2010⁴⁴. **Aktuální stav naplňování cíle za rok 2019 je 6,7 % žáků předčasně odcházejících ze vzdělávání, což představuje kontinuálně jeden z nejlepších výsledků v evropském srovnání⁴⁵.** Údaje o naplňování uvedeného cíle předkládá MŠMT ve výročních zprávách OP VVV a v podkladech pro roční aktualizace národních programů reforem.⁴⁶

IV.1.4.2 Hlavní město Praha

Specifický cíl 4.2 OP PPR a cíle kontrolovaných projektů jsou relevantní a konkrétní. Tyto cíle jsou i časově vymezené a splňují hledisko dosažitelnosti. Jejich plnění lze měřit konkrétně stanovenými monitorovacími indikátory. Takto stanovené cíle umožňují HMP účinně monitorovat pokrok na všech úrovních provádění opatření v rámci SC 4.2. K vyhodnocování provádění opatření zároveň HMP využívá průběžné evaluace a na základě definovaných doporučení přijímá adekvátní opatření k optimalizaci poskytování podpory.

IV.1.4.3 Ministerstvo pro místní rozvoj a Centrum pro regionální rozvoj České republiky

MMR stanovilo ke sledování dosažení cíle, respektive výsledků a výstupů intervencí, monitorovací indikátory. Indikátory výsledku jsou *Podíl tříletých dětí umístěných v předškolním zařízení* a *Podíl osob předčasně opouštějících vzdělávací systém*. Ke každému výsledkovému indikátoru MMR stanovilo jak základní, tj. výchozí, tak i cílové hodnoty.

Cílová hodnota 5 % výsledkového indikátoru *Podíl osob předčasně opouštějících vzdělávací systém* se i s ohledem na trend posledních pěti let (od roku 2013 do roku 2018) jeví jako nízká. NKÚ má proto pochybnosti o její dosažitelnosti. MMR stanovilo cílovou hodnotu o půl procentního bodu nižší, než jaká byla definována ve strategii *Evropa 2020* a v *Národním*

⁴² *Zpráva o plnění opatření Akčního plánu pro výkon rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatní proti České republice* (komplexní zhodnocení reformy společného vzdělávání ve vztahu k romským žákům), kapitola 10.

⁴³ Nedostatek dat souvisí s nemožností evidence etnicity osob orgány veřejné správy, která plyne ze zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, jelikož dle ustanovení § 4 odst. 2 (první věty) uvedeného zákona: „*Orgány veřejné správy nevedou evidenci příslušníků národnostních menšin.*“ Absence dat je navíc umocněna v oblasti situace integrovaných Romů, kteří jsou tzv. „neviditelní“, tj. neodlišují se zřetelně od většinové populace.“ Zdroj: *Zpráva o stavu romské menšiny v ČR za rok 2018*.

⁴⁴ Průměr EU (EU-28) za rok 2010 činil 13,9 % žáků ve věku 18–24 let předčasně opouštějících vzdělávání; v ČR opouštělo předčasně vzdělávání 4,9 % žáků.

⁴⁵ Průměr EU (EU-28) za rok 2019 činil 10,3 % žáků ve věku 18–24 let předčasně opouštějících vzdělávání. <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tesem020&plugin=1>.

⁴⁶ Nad rámec těchto podkladů neposkytuje MŠMT údaje týkající se naplňování vnitrostátního cíle strategie *Evropa 2020* ani Úřadu vlády ČR, ani Ministerstvu pro místní rozvoj.

programu reforem 2014. Hodnotu tohoto indikátoru navíc výrazně ovlivňují i jiné faktory, než jen intervence prostřednictvím podpory v rámci SC 2.4 IROP. Bylo by nepřesné spojit vývoj hodnoty indikátoru *Podíl osob předčasně opouštějících vzdělávací systém* pouze s intervencemi IROP, neboť je obtížné prokázat jejich vliv na hodnotu tohoto indikátoru.

Výstupy jsou měřeny monitorovacími indikátory *Počet podpořených vzdělávacích zařízení, Kapacita podporovaných zařízení péče o děti nebo vzdělávacích zařízení* a *Počet osob využívající zařízení péče o děti do 3 let*. Indikátory *Počet podpořených vzdělávacích zařízení* a *Kapacita podporovaných zařízení péče o děti nebo vzdělávacích zařízení* **mohou vykazovat duplicitní započítání hodnot v případech, kdy je jedním vzdělávacím zařízením realizováno více projektů⁴⁷**.

IV.1.5 Vyhodnocení poskytování peněžních prostředků příjemcům podpory

IV.1.5.1 Vyhodnocení účinnosti řídicích a kontrolních systémů OP VVV, OP PPR a IROP

- **Řídicí a kontrolní systém** (dále též „ŘKS“) **OP VVV hodnotí NKÚ s ohledem na počet projektů se zjištěnými nedostatky jako „částečně účinný“, ŘKS OP PPR hodnotí NKÚ jako „účinný s mírnými nedostatky“**. Hodnocení vychází u obou operačních programů z nedostatků v oblasti schvalování projektů, v oblasti změnových řízení projektů a v kontrolní činnosti ŘO, zejména v části administrativního ověřování.
- **Řídicí a kontrolní systém IROP hodnotí NKÚ jako „účinný“**.
- **Řídicí orgány OP VVV a OP PPR poskytují peněžní prostředky jen částečně účelně**; NKÚ má výhrady k podpořeným projektům, jejichž cíle nejsou konkrétní a měřitelné, což znamená, že je obtížné posoudit jejich dosažitelnost. Cíle těchto projektů řídicí orgány schválily bez výhrad. Jedná se o projekty IKV (OP VVV) a *Češtinou k inkluzi* (OP PPR).
- ŘO OP VVV a OP PPR rovněž schválily neúčelné výdaje v projektech IKV (OP VVV) a *Rovnost a rozdílnost – Komplexní podpora pedagogů při začleňování principů multikulturní výchovy a inkluze do života školy* (OP PPR).
- **Řídicí orgány OP VVV a OP PPR poskytují peněžní prostředky hospodárně.**
- **Řídicí orgán IROP poskytuje peněžní prostředky účelně i hospodárně.**

IV.1.5.2 Opatření k nápravě nedostatků zjištěných předchozími kontrolními akcemi NKÚ

NKÚ ověřil plnění nápravných opatření k nedostatkům, které zjistil v předchozích kontrolních akcích při kontrole u MŠMT. Tyto nedostatky se týkaly nastavení stupnice jednotkových nákladů u projektů typu „šablony“ (*EU peníze školám*) a dále realizace tzv. národních projektů⁴⁸, u nichž MŠMT nestanovilo udržitelnost aktivit a výstupů, přestože na tyto projekty byly vynaloženy prostředky ve výši několika set milionů korun.

⁴⁷ MMR proto přijalo opatření a pro účely vykázaní dosažených hodnot ve *Výroční zprávě IROP za rok 2019* z kumulativní dosažené hodnoty za oba dotčené indikátory vyřadí na úrovni celého SC 2.4 identifikované duplicitní hodnoty.

⁴⁸ Individuální projekty národní podporované v programovém období 2007–2013 z OP VK pokrývaly oblast celé ČR a byly předkládány z centrální úrovně. Byly zaměřeny především na realizaci nebo doplnění národní vzdělávací politiky.

NKÚ ověřil, že **MŠMT realizovalo opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 11/17; nedošlo však k nápravě nedostatků zjištěných kontrolními akcemi č. 14/24 a č. 15/06** v oblasti udržitelnosti aktivit a výstupů z tzv. „národních“ projektů:

- MŠMT nestanovilo udržitelnost podporovaných aktivit a výstupů v žádné ze tří výzev, které byly dosud vyhlášeny pro individuální projekty systémové z OP VVV;
- MŠMT podpořilo z OP VVV projekt APIV B⁴⁹, který zajišťuje financování nově zřízených center podpory inkluze na platformě krajských pracovišť NIDV/NPI; nově zřízená centra zajišťují v krajích totéž, co bez náhrady zrušená Centra podpory inkluzivního vzdělávání (dále též „CPIV“ nebo „Centra“), jejichž zřízení a činnost podpořil projekt *Centra podpory inkluzivního vzdělávání* realizovaný v letech 2009–2013, v němž výdaje dosáhly částky 113,81 mil. Kč;
- výstupem projektu CPIV byly také metodiky vytvořené v roce 2013; tyto dokumenty jsou v současnosti teprve podrobovány analýze a MŠMT rozhoduje o jejich dalším využití.

Centra podpory inkluzivního vzdělávání vybudovaná v rámci projektu CPIV⁵⁰ byla po ukončení projektu zrušena. Míru spolupráce ZŠ s těmito Centry v době, kdy byla Centra podporována z projektu CPIV, ověřoval NKÚ i v rámci dotazníkového šetření. Z výsledků šetření vyplynulo, že **spolupráci s Centry nikdy nenavázalo 74 % škol**, občasnou spolupráci s Centry uvedlo 22 % respondentů. **Pouhá 4 % respondujících škol deklarovala pravidelnou spolupráci s CPIV**, a to zejména v krajích Ústeckém, Zlínském, Středočeském a v Kraji Vysočina.

IV.1.5.3 Výsledky dotazníkového šetření provedeného NKÚ

Dopady zaváděného společného vzdělávání žáků na jednotlivých ZŠ se promítly ve výsledcích dotazníkového šetření, které se zaměřilo na několik oblastí:

- a) míru zapojení zástupců ZŠ do diskuzí a příprav souvisejících s novelou školského zákona s účinností od 1. 9. 2016;
- b) aktuální situaci ve školách, zejména s ohledem na počty žáků v třídách a počty žáků se SVP;
- c) spolupráci se školskými poradenskými zařízeními a hodnocení jejich práce;
- d) zajištění financování podpůrných opatření přiznaných žákům se SVP;
- e) zkušenosti se zapojením/využitím asistentů pedagoga;
- f) vzdělávání pedagogů v oblasti práce s žáky se SVP.

Hlavní výsledky dotazníkového šetření lze shrnout následovně:

- **Ze všech respondujících škol⁵¹ uvedla pouhá 3 % z nich, že nemají žádné žáky se SVP;** na jednu ZŠ připadá průměrně 35 žáků se SVP.
- **Více než 63 % respondentů uvedlo, že nebyli přizváni k přípravným jednáním před spuštěním legislativních změn s účinností od září 2016 týkajících se inkluze; téměř ¾**

⁴⁹ Projekty APIV A a APIV B realizují opatření z *Akčního plánu inkluzivního vzdělávání* (tj. APIV).

⁵⁰ Projekt byl zaměřen na ověření a nastavení podmínek inkluzivního vzdělávání na ZŠ v ČR. Ve vybraných devíti lokalitách v ČR byla zřízena Centra, která měla pokrývat svými službami všechny kraje. Služby projektu CPIV byly určeny pro pedagogické pracovníky zapojených škol a školských zařízení, vedoucí pracovníky škol a školských zařízení, pracovníky nestátních neziskových organizací pracujících s dětmi a mládeží, pro děti a žáky se speciálními vzdělávacími potřebami (včetně přípravných tříd a MŠ) a pro žáky ohrožené předčasným odchodem ze vzdělávání.

⁵¹ Téměř 27 % všech škol zúčastněných v průzkumu tvořily tzv. malotřídní školy.

škol, které byly přizvány a zapojeny do diskuzí, nemají zpětnou vazbu, zda byly jejich připomínky zohledněny.

- Výsledky dotazníkového šetření NKÚ ukazují nespokojenost škol se skutečností, že zapojení odborných pracovníků⁵² do činnosti škol je hrazeno výhradně z prostředků ESIF, tj. krátkodobě, v omezeném rozsahu a bez záruky udržitelnosti.⁵³
- **Překážkami pro úspěšnou inkluzi jsou nadbytečná administrativa, vysoké počty žáků v třídách a nedostatečné kapacity (vybavení třídy/školy).**
- Téměř 93 % škol hodnotilo kladně spolupráci s poradenskými zařízeními; nespokojenost v této oblasti vyjádřilo jen cca 7 % respondentů.

Pro ilustraci většinového vnímání dopadů inkluze na práci škol lze uvést jednu z obdržených odpovědí na otevřenou otázku: „*Děláme to odjakživa, jedinou změnou je nárůst agendy.*“

Školy dále uváděly v odpovědích na doplňující otevřenou otázku⁵⁴ k tématu spolupráce s poradnami, že hlavními důvody nespokojenosti jsou zejména dlouhé čekací lhůty, chybné zprávy, formálnost závěrů, nedostatečná komunikace poraden se školami a snaha vyhovět neoprávněným požadavkům nebo přáním a tlaku rodičů⁵⁵.

Deset otázek bylo věnováno vybranému podpůrnému opatření *asistent pedagoga* (dále též „AP“). Z dotazníkového šetření vyplývá, že ZŠ zaměstnávají průměrně pět AP na jednu školu. Celkem 65 % respondentů očekává u asistentů pedagoga středoškolské vzdělání, včetně certifikovaného školení. **Téměř 30 % respondentů očekává, že asistenti pedagoga budou mít vysokoškolské vzdělání v oboru speciální pedagogika.** Toto očekávání však splňují pouhá 3 % AP. Vysokoškolsky vzdělaných AP je ve školách zúčastněných v dotazníkovém šetření necelých 16 % (vystudované obory speciální pedagogika, všeobecná pedagogika, popř. jiné vysokoškolské vzdělání).

⁵² Školní psycholog, speciální pedagog.

⁵³ Citace z odpovědí na otázku z dotazníkového šetření NKÚ:

„*Díky financím z projektu EU máme školní poradenské pracoviště se speciálním pedagogem a psychologem, ačkoli jen na úvazek 0,5 a také pouze na krátké období.*“

„*Domnívám se, že by speciální pedagog měl být na každé škole a měl by být financován z prostředků MŠMT jako kmenový zaměstnanec a ne pouze z projektů EU.*“

„*Díky projektu šablony jsme mohli zřídit funkci speciálního pedagoga a školního asistenta, kteří jsou placeni z daného projektu.*“

⁵⁴ Otázka č. 12: „*V předchozí otázce jste odpověděli, že jste nespokojeni se spoluprací s pedagogicko-psychologickou poradnou. Zde můžete rozvést důvody.*“

⁵⁵ Téměř polovina všech respondentů (844 škol) je přesvědčena, že část žáků s doporučeními na podpůrná opatření vůbec speciální přístup nepotřebuje.

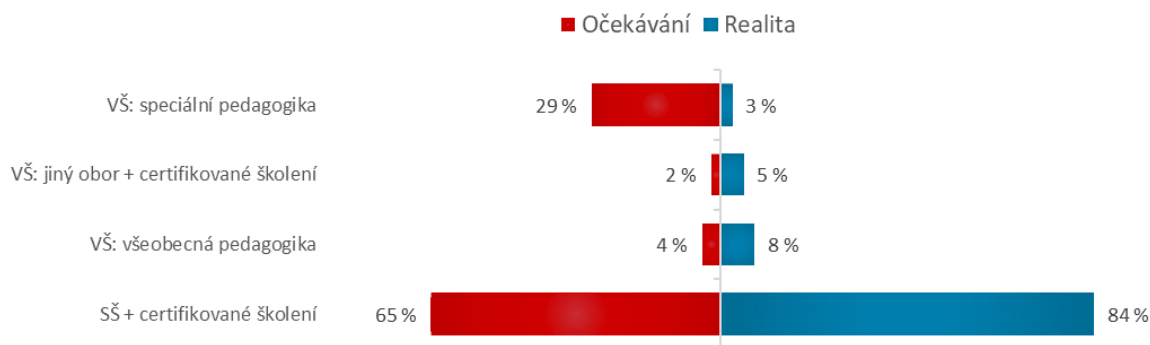
Citace z odpovědí v dotazníkovém šetření NKÚ: „*Pedagogicko-psychologická poradna vidí primárně pouze dítě v poradně a zpravidla plní jen přání rodičů.*“

„*V mnoha případech je to také jen ústupek tlaku rodičů, a tedy jen přidání zbytečné práce škole, když by stačilo říci, že dítě je normální a jen je potřeba se pořádně učit a připravovat na výuku. To stejné lze říci o vyšetřeních před přijímacím řízením na střední školy, kdo jde, dostane skoro vždy prodloužení času přijímacího testu.*“

„*Dalo by se totiž říci, že kdokoliv přijde do PPP, odejde vždy s nějakým nálezem, který mu umožní úlevu.*“

Neoprávněné požadavky rodičů zmiňují rovněž výsledky rozhovorů z terénních výzkumů, které v průběhu kontroly poskytla NKÚ jedna z kontrolovaných osob: „*Ano, rodič je klient a ta poradna zareaguje přesně tak, jak ten rodič potřebuje.*“

Graf č. 1: Vyhodnocení odpovědí na otázky č. 20 a 22: „*Jaké je skutečné převažující nejvyšší dosažené vzdělání asistentů pedagoga ve Vaší škole v aktuálním školním roce 2019/2020?*“ a „*Uvedte minimální očekávanou kvalifikaci asistenta pedagoga (nejvyšší dosažené vzdělání) – jaká jsou Vaše očekávání?*“

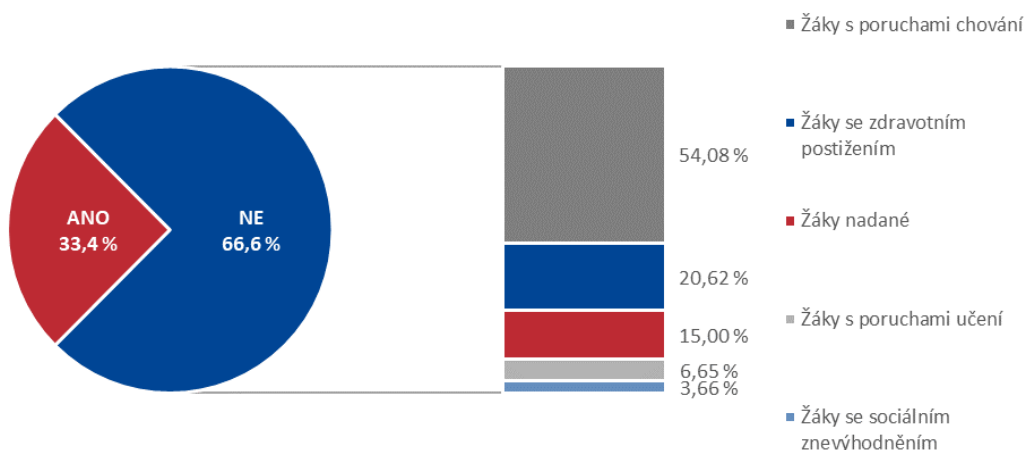


Zdroj: dotazníkové šetření NKÚ.

Dosažená úroveň vzdělání AP je v jednotlivých krajích odlišná. Nejméně vysokoškolsky vzdělaných asistentů pedagoga je v Karlovarském kraji (jediný asistent pedagoga), dále v krajích Pardubickém, Plzeňském a v Kraji Vysočina. Neuspokojivá situace v oblasti kvalifikace asistentů pedagoga však panuje ve všech regionech.⁵⁶

Z výsledků dotazníkového šetření dále vyplynulo, že **školy by nejvíce finančně ohodnotily práci asistentů pedagoga, kteří pracují s žáky s poruchami chování**; nejméně je ceněna práce asistentů pedagoga pomáhajících žákům sociálně znevýhodněným.

Graf č. 2: Vyhodnocení odpovědí na otázky č. 15 a 16: „*Zohledňujete při reálném finančním ohodnocení asistenta pedagoga rozdílnou náročnost práce...?*“ a „*Která oblast by ve srovnání s ostatními vyžadovala zvýšené finanční ohodnocení (asistent pedagoga pro ...)?*“



Zdroj: dotazníkové šetření NKÚ.

⁵⁶ Shodné postoje ZŠ k převažující úrovni dosaženého vzdělání AP lze zjednodušeně vyjádřit konkrétní výpovědí zástupců ZŠ z regionu s vyšší mírou nezaměstnanosti: „*Státu stačí, když si skladník udělá kurz a může pracovat s autistickým dítětem.*“ (Citace ze záznamů práce s fokusními skupinami – tyto záznamy poskytla Nejvyššímu kontrolnímu úřadu v průběhu kontroly jedna z kontrolovaných osob.)

IV.2 Použití peněžních prostředků určených na podporu společného vzdělávání žáků

NKÚ prověřil z hlediska účelnosti a hospodárnosti vynaložených prostředků oblast naplňování cílů projektů, oblast realizace klíčových aktivit, oblast práce s cílovými skupinami (projekty OP VVV a OP PPR), oblast zadávání veřejných zakázek a způsobilost výdajů.

IV.2.1 Projekty OP VVV nemají vhodně nastavené cíle

IV.2.1.1 Individuální projekty systémové

MŠMT na podporu inkluzivního vzdělávání realizuje několik tzv. „individuálních projektů systémových“. Dosud byly vyhlášeny pro tento typ projektů tři samostatné výzvy. NKÚ prověřil čerpání prostředků u tří systémových projektů z výzev č. 02_15_001 a 02_16_020 (výzvy pro individuální projekty systémové I. a II.).

Projekt APIV A (projekt *Společné vzdělávání a podpora škol krok za krokem. Implementace Akčního plánu inkluzivního vzdělávání – metodická podpora*)

Cílem projektu APIV A je podpořit zavádění a realizaci inkluzivního vzdělávání a zajistit efektivní implementaci určených úkolů *Akčního plánu inkluzivního vzdělávání* na systémové úrovni. Příjemce Národní ústav pro vzdělávání realizuje projekt APIV A **od 1. 5. 2017 do 30. 4. 2022. Schválená výše dotace tohoto projektu činí 156,62 mil. Kč.**

Projekt APIV A má nedostatky v nastavení cílů:

- Obecný cíl „*podpořit zavádění a realizaci společného vzdělávání a zajistit efektivní implementaci určených úkolů Akčního plánu inkluzivního vzdělávání*“ je nastaven volně, nejsou v něm uvedeny specifické, konkrétní, měřitelné vlastnosti ani požadavky na výstupy, přičemž jako obecný byl i nazván.
- Obecný cíl byl rozpracován do cílů dílčích a jejich podcílů, ani tyto cíle nevyhovují plně požadavkům na nastavení cílů projektu podle principů SMART.
- Klíčové aktivity jsou podle zásad řízení projektů pouhým nástrojem, který má realizovat cíle projektu, nikoliv je nastavovat/stanovovat.

Projekt APIV B (projekt *Podpora společného vzdělávání v pedagogické praxi*)

Projekt by měl zpřístupnit školám komplexní nabídku vzdělávání, poradenských a konzultačních služeb, mentorského vedení, koučinku a výměnu zkušeností prostřednictvím stáží. Příjemce Národní institut pro další vzdělávání realizuje projekt APIV B **od 1. 4. 2017 do 31. 3. 2022 s rozpočtem 148,80 mil. Kč.**

- Hlavní cíl projektu „*zvýšit podporu společného vzdělávání u všech zainteresovaných skupin (odborné, pedagogické i široké veřejnosti) a posílit osobnostní a profesní kompetence pedagogických pracovníků (managementu škol a školských zařízení, učitelů, vychovatelů, pedagogů volného času aj.) potřebné k realizaci společného vzdělávání v předškolním, základním, středním a zájmovém a neformálním vzdělávání*“ je stanoven obecně a NIDV k němu neuvedl cílové hodnoty. **Hlavní cíl projektu je tedy obtížně měřitelný, není konkrétní a jeho naplnění nelze vyhodnotit, tzn. nebyl stanoven v souladu s principy SMART.**
- V projektu byly stanoveny konkrétní cílové hodnoty hlavních výstupů. Stanovená akceptační kritéria (výstupy projektu) jsou časově vymezená realizací projektu, dosažitelná a vyhodnotitelná.

Oba projekty APIV byly zahájeny v roce 2017. Vytvoření vzdělávacích modulů pro pedagogické pracovníky a zavedení vzdělávacích akcí do praxe nekoresponduje časově

s potřebami pedagogů získávat potřebné kompetence pro práci s žáky se SVP již se zavedením legislativních změn. V současné době není zřejmé, zda jsou vzdělávací moduly vytvářené v rámci projektů APIV A a APIV B pro pedagogy vhodným zdrojem pro získání potřebné kompetence⁵⁷.

Projekt IKV (projekt *Inkluzivní a kvalitní vzdělávání v územích se sociálně vyloučenými lokalitami*)

Příjemce Agentura pro sociální začleňování realizuje projekt IKV od července 2016. **Schválená výše dotace tohoto projektu činí 228,82 mil. Kč.** Účel⁵⁸ projektu IKV je v právním aktu vymezen tak, že **cílovou skupinou je samotná Agentura jako realizátor projektu.**

Projekt IKV má nedostatky v nastavení cílů a monitorovacích indikátorů:

- Hlavní cíl projektu IKV „*v do projektu zapojených obcích dosáhnout uplatnění principu IKV na participativním základě a vytvořit podmínky pro dlouhodobé udržení a rozvoj opatření vzniklých v průběhu projektu na lokální úrovni*“ je nastaven velmi obecně a vágně a nenaplnuje většinu principů SMART – cíl je sice relevantní ve vztahu k vyšším cílům (specifický cíl OP VVV 02.3.61.1 *Sociální integrace dětí a žáků včetně začleňování romských dětí do vzdělávání*), není však konkrétní, časově vymezený, měřitelný ani dosažitelný⁵⁹; **takto nastavený hlavní cíl projektu nemůže garantovat skutečné začlenění dětí a žáků ze SVL do hlavního vzdělávacího proudu.**
- Žádný z aspektů principu SMART nenaplnuje dílčí cíl „*podpořit změnu postojů relevantních aktérů v zapojených obcích k problematice IKV*“.
- Monitorovací indikátory (výkonnostní ukazatele) byly stanoveny až na úrovni výstupů klíčových aktivit, nikoli pro cíle jako takové; výsledkové indikátory projektu jsou stanoveny jen pro monitorování cílových skupin *pracovníci ve vzdělávání a organizace*; **míra dopadu na cílové skupiny děti a žáci a rodiče dětí a žáků není vůbec sledována** (indikátory ani jinou evidencí).
- Agentura monitoruje plnění pouze části výstupů z dílčích činností, ale nesleduje přímý dopad podpory za účelem vyhodnocení přínosu projektu pro cílové skupiny⁶⁰.

⁵⁷ Citace ze záznamů práce s fokusními skupinami (zástupci škol / pedagogičtí pracovníci) – záznamy poskytla Nejvyššímu kontrolnímu úřadu jedna z kontrolovaných osob: „*Nejsem psychiatr ani speciální pedagog, který několik let studoval na to, aby mohl kvalifikovaně s těmito dětmi pracovat. Žádné mnohahodinové školení to nevyřeší. Jestliže si ministerstvo myslí, že ano, je to velká neúcta ke kvalifikovaným a zkušeným speciálním pedagogům, jejichž práce si hluboce vážím.*“

⁵⁸ „*Vytvoření systému pro podporu plné integrace tématu IKV do komplexu činností ASZ, které ASZ realizuje v územích se SVL ...*“, respektive „*účelem projektu je realizace projektu a dosažení cílového stavu tak, jak je popsán v žádosti*“, tzn.: „*zajistit plnou integraci tématu IKV do komplexu podpory a intervence poskytovaných Odborem pro sociální začleňování Úřadu vlády (Agentura, ASZ) v územích se SVL.*“
Pozn.: ASZ = Agentura pro sociální začleňování.

⁵⁹ Nebyl definován princip IKV; cíl nespecifikuje podmínky, které mají být vytvořeny, a k dosažení „principu IKV na participativním základě“ není vztážen žádný indikátor k měření tohoto principu; dosažitelnost nelze predikovat, neboť úspěšnost realizace projektu (uplatnění principu IKV) nemůže v jistých ohledech a v plné míře ovlivnit sám realizátor projektu, neboť jeho naplnění je ovlivněno i politickými rozhodnutími; časově lze tento cíl vymezit obtížně, neboť „*dlouhodobé udržení*“ není konkretizováno ve vztahu k ukončení projektu IKV v dubnu 2022 ani k jinému časovému milníku.

⁶⁰ V projektu IKV nelze objektivně měřit přímý dopad projektu např. na cílové skupiny zapojené do činností tzv. *pracovních skupin na podporu IKV*, neboť tyto pracovní skupiny nemají statut ani jednací řád, kterým by byly povinny se řídit, a z jednání těchto pracovních skupin Agentura nepořizuje žádné záznamy.

Agentura nenaplní plánované hodnoty – produktové výstupy:

- dosud se nepodařilo navázat spolupráci v KPSVL se všemi obcemi, se kterými Agentura počítala pro uzavření memoranda o spolupráci; nezájem obcí znamená nižší počet výstupů určených k využití při realizaci inkluze v SVL;
- Agentura připustila, že **nastavení cílové hodnoty indikátoru *Regionální systémy komplexní odborné a metodické podpory IKV v souladu s KPSVL* je nereálné**⁶¹.

V samotné realizaci projektu IKV není akcentován význam posílení aktivního přístupu a spolupráce s obyvateli SVL, zejména s rodiči žáků v oblasti předškolního vzdělávání, přestože se jedná o nutnou podmínku pro úspěšnou inkluzi dětí a žáků ze SVL. Agentura zrušila původně zapojenou pozici *Expert na ranou péči a práci s rodinou*, která měla působit v projektu po celou dobu jeho realizace. **Míra zapojení obyvatel SVL do spolupráce s Agenturou při řešení problémů inkluzivního vzdělávání v SVL je nízká.** Z celkového schváleného rozpočtu projektu IKV je pouze 0,82 % zaměřeno na přímou podporu cílové skupiny (cílová skupina *pracovníci ve vzdělávání*). Nedostatečný kontakt a zapojení obyvatel SVL uvedla již v roce 2015 např. evaluace činnosti vládní agentury v 18 obcích a městech⁶².

Nedostatečné zapojení a chybějící přímou spolupráci se školami, jichž se inkluze nejvíce týká, konstatuje i druhá průběžná evaluační zpráva⁶³:

- V některých případech **aktéři ze školství nemají povědomí o procesu přípravy a schvalování strategických dokumentů.**
- Projekty, na nichž se podílí Agentura, **jsou většinou připravovány městy nebo neziskovými organizacemi (školy jsou jen partnery).**

Četné změny od počátku realizace projektu IKV vedly k tomu, že **aktuálně realizovaný projekt je odlišný od projektu, který byl hodnocen a schválen řídicím orgánem OP VVV**, především u zapojených odborných pracovních pozic, z nichž změnami prošly všechny pozice z původně schváleného projektu.

NKÚ zjistil u projektu IKV nedostatky v oblasti personálního i finančního řízení projektu a v oblasti řízení rizik.

NKÚ u projektu IKV identifikoval nezpůsobilé výdaje, které plynou z neúčelného používání peněžních prostředků, kdy Agentura používala tři vozidla pořízená v rámci projektu na operativní leasing i k jiným účelům než jen pro projekt IKV. Tato vozidla používali i pracovníci, kteří nebyli v projektu vůbec zapojeni. S výdaji za vozidla souvisejí i neúčelné výdaje za nájem

⁶¹ Agentura zvažuje žádost o podstatnou změnu ve smyslu krácení produktových indikátorů (výstupy projektu vázané na spolupráci Agentury s obcemi).

⁶² „... Proto je až paradoxní, že slabou stránkou je právě nezapojení lidí, kterých se to týká, včetně velmi malého důrazu na podporu kontaktu obyvatel sociálně vyloučených lokalit a jejího okolí,“ stojí v souhrnu z evaluací...“; dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/agentura-socialni-zaclenovani-zverejnila-vysledky-evaluace-sve-cinnosti-v-18-obcich-a-mestech-136817/>. „Agentura sice hledá ucelené řešení a podařilo se jí propojit různé místní „hráče“, do začleňování ale nezapojila samotné obyvatele ghett a jejich sousedy.“; dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/agentura-pro-zaclenovani-otevre-nove-pobocky-v-ostrove-usti/r~932674d287b311e5b440002590604f2e/>.

⁶³ Externí *Evaluace systémových a koncepčních projektů z výzev PO 3 OP VVV* (evaluační okruh C); dostupné z: <https://opvv.msmt.cz/balicek-dokumentu/evaluace-inkluzivni-a-kvalitni-vzdelavani-v-uzemich-se-socialne-vyloucenymi-lokalitami.htm?a=1>.

parkovacích míst a výdaje na provoz těchto vozidel (vozidla byla využívána jen sporadicky a je zřejmé, že nebyla pro projekt potřebná).

V projektu IKV existují **další rizika neúčelně vynaložených prostředků**⁶⁴. V oblasti finančního řízení projektu byla identifikována **rizika vytvoření „skrytých finančních rezerv“ u některých pracovních pozic**, kdy příjemce významnou část původně rozpočtovaných prostředků převedl do položek, které s původní náplní pozice nesouvisí⁶⁵, nebo je zřejmé, že tyto prostředky nebudou využity k původnímu účelu⁶⁶.

NKÚ identifikoval rovněž **riziko nevhodného nakládání s peněžními prostředky**, a to z následujících důvodů:

- **některé pozice členů realizačního týmu v projektu IKV jsou nadbytečné**⁶⁷;
- doposud bylo v projektu IKV vytvořeno 261 výstupů (z plánovaných 814), na které byly vynaloženy výdaje ve výši 94,99 mil. Kč, tedy **na jeden vytvořený výstup bylo vynaloženo 363 951 Kč**⁶⁸;
- jedním z hlavních dosud dokončených výstupů projektu IKV je *Analýza segregace v základních školách z pohledu sociálního vyloučení* (dále též „Analýza segregace“), jejímž hlavním doporučením ke snížení tzv. segregáčního charakteru školství v ČR je mj. **„dobré nastavení spádových obvodů (včetně stanovení školských obvodů reflektujících výskyt sociálně vyloučených lokalit a úpravy často nadhodnocených rejstříkových kapacit škol), případná změna spádové vyhlášky“**. Analýza segregace zároveň navrhuje **„přenesení určitých pravomocí spojených s řízením lokálního vzdělávacího systému mimo lokální úroveň“** na nově vzniklé střední články řízení vzdělávací sítě, **což dle názoru NKÚ předpokládá další náklady s dopadem na veřejné rozpočty**.

NKÚ u projektu IKV identifikoval i **riziko duplicitního financování některých aktivit z veřejných zdrojů**:

- podle provedené analýzy webu Agentury a dokumentů předložených v rámci kontroly není možné jednoznačně odlišit, které činnosti a výstupy byly financovány v rámci jednotlivých realizovaných projektů a které pocházejí z vlastní činnosti Agentury⁶⁹;

⁶⁴ Např. u zakázky *PR poradenské a konzultační služby* zahrnuté do rozpočtu projektu, která nebyla doposud zadána a uvedené služby jsou realizovány prostřednictvím *Experta na PR*; veřejnou zakázku považuje NKÚ za nepotřebnou a identifikoval riziko možného neúčelného vynaložení nevyužitých disponibilních peněžních prostředků.

⁶⁵ Pozice *Konzultant pro vzdálenou dílčí podporu, Expert na ranou péči a práci s rodinou, Expert na legislativu*.

⁶⁶ Položky *„software k notebookům“*, *„nájem regionální kanceláře č. 2“* a *„vzdělávání odborného realizačního týmu“*.

⁶⁷ Jedná se např. o *Koordinátora dobrých praxí*, který má vytvářet Databázi dobrých praxí; tuto databázi však ve skutečnosti vytvářejí všichni členové realizačního týmu napříč projektem.

⁶⁸ Jako příklad lze uvést 130 zpracovaných výstupů typu „dokument“ v rozsahu několika desítek stran u každého z nich (*vstupní analýzy vzdělávání, místní plány inkluze – příloha SPSZ*) nebo dokument *Analýza segregace v základních školách z pohledu sociálního vyloučení* v rozsahu 148 stran, příp. 131 výstupů typu „akce“ (jednodenní akce – semináře a veřejná setkání). Stav výstupů typu „podpořená osoba z cílové skupiny“ nebyly k datu ukončení kontroly oznámeny poskytovateli (MŠMT).

⁶⁹ Splývání činností, které má Agentura zajišťovat z titulu své působnosti, a aktivit podpořených z ESIF v projektech připustila i Agentura, pro niž samotnou je jednoznačné odlišení různě financovaných aktivit nemožné.

- některé akce organizované a realizované Agenturou v lokalitách jsou vykazovány a reportovány nejen v projektu IKV, ale i v projektu *Systémové zajištění sociálního začleňování*, který je financován z operačního programu *Zaměstnanost*⁷⁰;
- činnosti podporované z projektu IKV jsou činnostmi, které by Agentura měla zajišťovat z titulu své působnosti.

IV.2.1.2 Individuální projekty ostatní

Ke kontrole byly vybrány **čtyři projekty z výzvy č. 02_15_007 – Inkluzivní vzdělávání v prioritní ose 3 OP VVV**. NKÚ prověřil výdaje v objemu 66,98 mil. Kč⁷¹.

NKÚ zjistil **díličí nedostatky v nastavení cílů** projektů, např.:

- Příjemce Základní škola a Mateřská škola Holoubkov v projektu *Systematická inkluze – společná cesta k úspěchu* **nestanovil hlavní cíl projektu a jeden ze specifických cílů v souladu s principy SMART** (cíle nejsou měřitelné). Z důvodu obecného nastavení hlavního cíle je **obtížné posoudit míru jeho dosažení**.
- Příjemce Moravskoslezský kraj v projektu *Podpora inkluze v Moravskoslezském kraji* nestanovil některé z cílů v souladu s principy SMART – definované cíle formuloval obecně.

Zjištěny byly i **nedostatky v oblasti způsobilosti výdajů**. **Nehospodárně vynaložené výdaje představují porušení rozpočtové kázně**.

Příjemce Základní škola Odry v projektu *Od Integrace k Inkluzi* **vykázal nezpůsobilé výdaje v oblasti mzdových výdajů a rovněž vykázal výdaj, jehož část nebyla podložena účetním dokladem**.

Příjemce Moravskoslezský kraj v projektu *Podpora inkluze v Moravskoslezském kraji* **nárokoval mezi způsobilými výdaji výdaje za mzdové příspěvky v rámci přímé podpory**, které nesplňovaly podmínky způsobilosti.

NKÚ nezjistil žádné nedostatky u příjemce Západočeská univerzita v Plzni v projektu *Cesty k inkluzi*.

IV.2.2 Projekty OP PPR byly realizovány s nedostatky

NKÚ prověřil čerpání prostředků ve výši 5,18 mil. Kč⁷² u **dvou projektů z výzvy č. 05_15_005 – Zvýšení kvality vzdělávání prostřednictvím posílení inkluze v multikulturní společnosti**.

Ani jeden z kontrolovaných projektů OP PPR neměl hlavní cíl stanoven tak, aby byl konkrétní, měřitelný a dosažitelný.

Příjemce Člověk v tísni, o.p.s., realizoval projekt *Rovnost a rozdílnost – Komplexní podpora pedagogů při začleňování principů multikulturní výchovy a inkluze do života školy* s těmito nedostatky:

- vynaložil **nezpůsobilé výdaje v souvislosti se vzdělávacím kurzem pro pedagogy s využitím metody *Persona Dolls***; výukové pomůcky určené cílové skupině,

⁷⁰ Jako příklad lze uvést akci *Komunitní den START pro všechny*, realizovanou 17. 5. 2018 v Klášterci nad Ohří, nebo akci *Prázdniny ještě neskončily*, realizovanou 13. 9. 2018 v Rotavě.

⁷¹ Uvedený kontrolovaný objem představuje výdaje ze zdrojů EU i státního rozpočtu.

⁷² Uvedený kontrolovaný objem představuje podíl EU ve výši 50 % vyčerpané dotace.

tj. účastníkům kurzu, kteří jej úspěšně ukončili, převzaly i osoby, které nesplnily podmínky stanovené pro cílovou skupinu;

- provedl v uvedeném projektu podstatné změny, aniž by o nich v předstihu informoval řídicí orgán OP PPR; toto jednání bylo v rozporu s pravidly OP PPR;
- pro zahraniční studijní pobyt v rámci klíčové aktivity č. V. nestanovil transparentním způsobem kritéria pro výběr účastníků, i když za tuto aktivitu uplatnil 23 % všech přímých výdajů projektu; částka vynaložená z veřejných prostředků ve výši 617 400 Kč je nepřiměřená mj. z toho důvodu, že příjemce neprokázal odpovídající míru šíření a využití poznatků získaných v rámci zahraničního studijního pobytu.

Příjemce META, o.p.s. – Společnost pro příležitosti mladých migrantů stanovil hlavní cíl projektu *Češtinou k inkluzi* obecným způsobem, a nikoliv v souladu se všemi aspekty principu SMART; uvedený princip nesplňovaly ani specifické cíle projektu. Kontrolou projektu nebyly zjištěny jiné nedostatky.

IV.2.3 Projekty IROP vytvářejí podmínky pro úspěšné inkluzivní vzdělávání

Kontrolou bylo prověřeno **pět investičních projektů**, u nichž objem proplacených prostředků činil 113,61 mil. Kč. Projekty byly vybrány ze dvou výzev zaměřených na budování infrastruktury středních a vyšších odborných škol, z toho jedna výzva byla zaměřena na školy v SVL. Kontrolované projekty byly realizovány na území Jihomoravského a Jihočeského kraje.

NKÚ nezjistil při kontrole u příjemců podpory z IROP nedostatky ani v oblasti způsobilosti výdajů, ani v oblasti zadávání veřejných zakázek. Cíle projektů naplňují principy SMART a vytvářejí předpoklady pro zajištění rovného přístupu všech žáků ke kvalitnímu vzdělávání.

IV.2.4 Vyhodnocení používání/čerpání peněžních prostředků příjemci podpory

- Hlavní cíle u systémových projektů OP VVV jsou nastaveny příliš obecně, nejsou měřitelné a nelze vyhodnotit míru jejich naplnění; způsob, jakým byly cíle v projektech definovány, nezavazuje realizátory k jejich naplnění. Jako příklad lze uvést cíle typu „*podpořit společné vzdělávání*“ apod.
- Většina kontrolovaných projektů přispívá v rámci společného vzdělávání žáků k zajištění rovného přístupu ke kvalitnímu vzdělávání pro všechny žáky; u systémového projektu IKV však nelze posoudit a vyhodnotit, zda a v jaké míře tento projekt podporuje inkluzi dětí a žáků v sociálně vyloučených lokalitách.
- Projekty IROP investičními opatřeními k zajištění bezbariérovosti škol vytvářejí předpoklady k naplnění cílů společného vzdělávání žáků.
- Příjemci peněžních prostředků z OP VVV a OP PPR vynaložili neúčelné a nehospodárné výdaje, což vedlo k porušení rozpočtové kázně. NKÚ oznámil tato pochybení příslušnému správci daně.⁷³

⁷³ Porušení rozpočtové kázně dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a dle ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Seznam zkratk

Agentura	Agentura pro sociální začleňování (odbor začleněný v organizační struktuře Úřadu vlády ČR do 31. 12. 2019)
Analýza segregace	<i>Analýza segregace v základních školách z pohledu sociálního vyloučení</i>
AP	asistent pedagoga
APIV	<i>Akční plán inkluzivního vzdělávání</i>
ASZ	Agentura pro sociální začleňování
CPIV, Centra	centra podpory inkluzivního vzdělávání vybudovaná v rámci projektu CPIV
CRR ČR	Centrum pro regionální rozvoj České republiky
ČR	Česká republika
ESIF	evropské strukturální a investiční fondy
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
HMP	hlavní město Praha
IKV	systémový projekt <i>Inkluzivní a kvalitní vzdělávání v územích se sociálně vyloučenými lokalitami</i>
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program</i>
KAP	krajské akční plány rozvoje vzdělávání
kontrolní akce NKÚ č. 11/17	kontrolní akce 11/17 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené v rámci operačního programu <i>Vzdělávání pro konkurenceschopnost</i> na prioritní osu <i>Počáteční vzdělávání</i>
kontrolní akce NKÚ č. 14/24	kontrolní akce 14/24 – Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu poskytnuté na úhradu výdajů národních projektů v rámci operačního programu <i>Vzdělávání pro konkurenceschopnost</i>
kontrolní akce NKÚ č. 15/06	kontrolní akce 15/06 – Peněžní prostředky strukturálních fondů Evropské unie a státního rozpočtu určené na financování operačních programů z hlediska udržitelnosti projektů“
KPSVL	koordinovaný přístup k sociálně vyloučeným lokalitám
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MŠ	mateřská škola
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NIDV	Národní institut pro další vzdělávání (zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků)
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NPI	Národní pedagogický institut České republiky
NÚV	Národní ústav pro vzdělávání, školské poradenské zařízení a zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků
obecné nařízení	nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006
OP PPR	operační program <i>Praha – pól růstu</i>
OP VK	operační program <i>Vzdělávání pro konkurenceschopnost</i>
OP VVV	operační program <i>Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>
PAS	poruchy autistického spektra



PO	prioritní osa
PPP	pedagogicko-psychologická poradna
projekty APIV	<i>Akční plán inkluzivního vzdělávání (APIV)</i> je implementován prostřednictvím projektů APIV A a APIV B
projekt IKV	systémový projekt <i>Inkluzivní a kvalitní vzdělávání v územích se sociálně vyloučenými lokalitami</i>
projekt CPIV	individuální projekt národní podpořený z OP VK částkou 113,81 mil. Kč
ŘKS	řídící a kontrolní systém (příslušného operačního programu)
ŘO	řídící orgán příslušného operačního programu
SC	specifický cíl
SMART	zkratka sestavená z prvních písmen anglických názvů pro vlastnosti, které by měly být vlastní každému stanovenému cíli; cíl by podle principu SMART měl být: Specific (konkrétní), Measurable (měřitelný), Achievable (dosažitelný), Realistic (realistický), Time-bound (termínovaný)
speciální školy	základní školy zřizované dle § 16 odst. 9 školského zákona
SPSZ	<i>Strategický plán sociálního začleňování</i>
SR	státní rozpočet
SRŠ	statistické ročenky školství
SŠ	střední škola
SVL	sociálně vyloučené lokality
SVP	speciální vzdělávací potřeby
ÚV ČR	Úřad vlády České republiky
VŠ	vysoká škola
ZoR	zpráva o realizaci
ZP	zdravotní postižení
ZŠ nebo škola	základní škola běžná
ŽoP	žádost o platbu

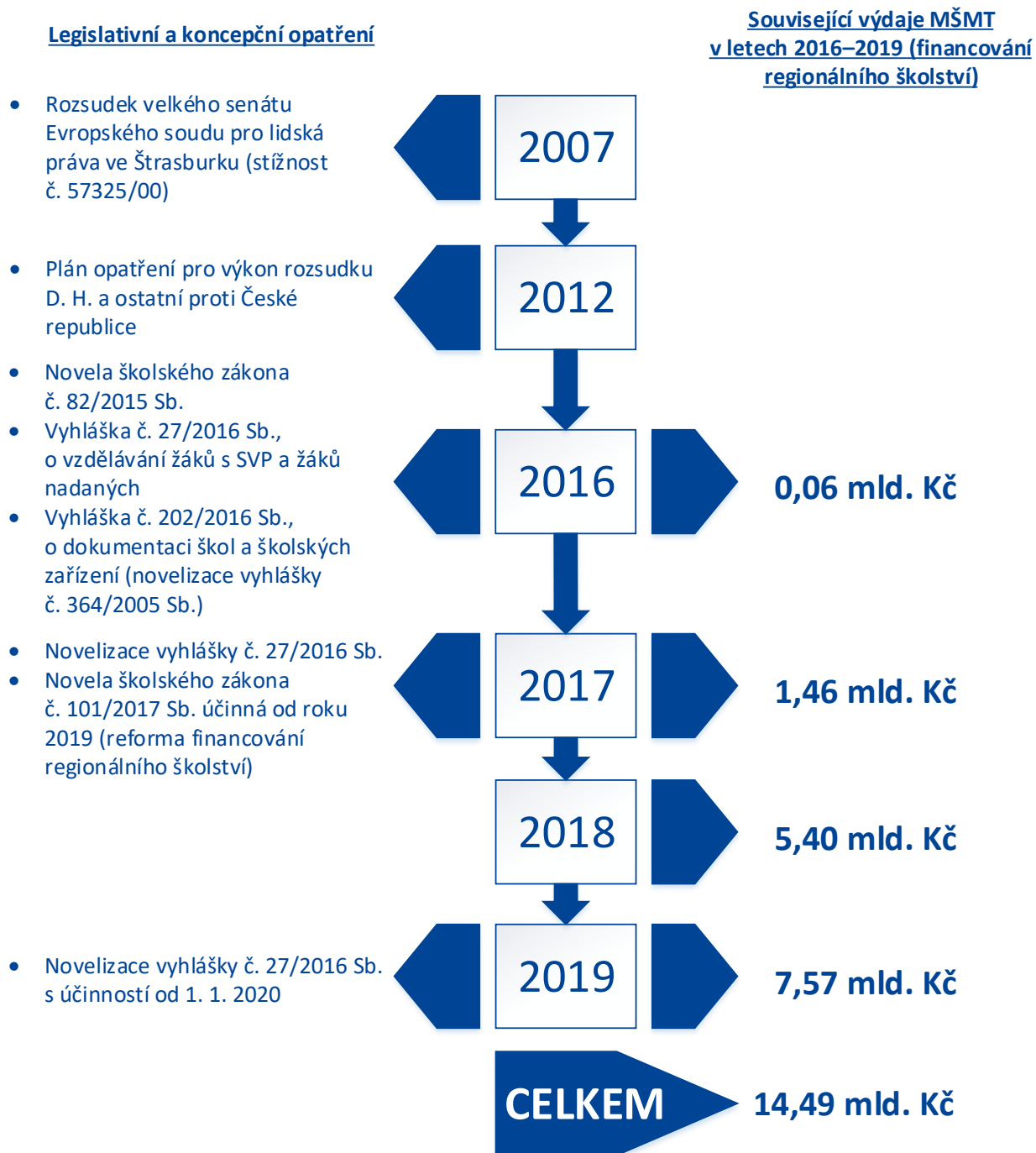
Příloha č. 1: Datová příloha – výsledky dotazníkového šetření u základních škol

<https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=11151>.

Dotazníkové šetření – znění dotazníku, který byl základním školám zpřístupněn dne 6. 1. 2020:

<https://www.nku.cz/assets/nezarazene/dotaznik-ka-19-19.pdf>.

Příloha č. 2: Časová osa přijatých legislativních a finančních opatření k výkonu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatní proti České republice

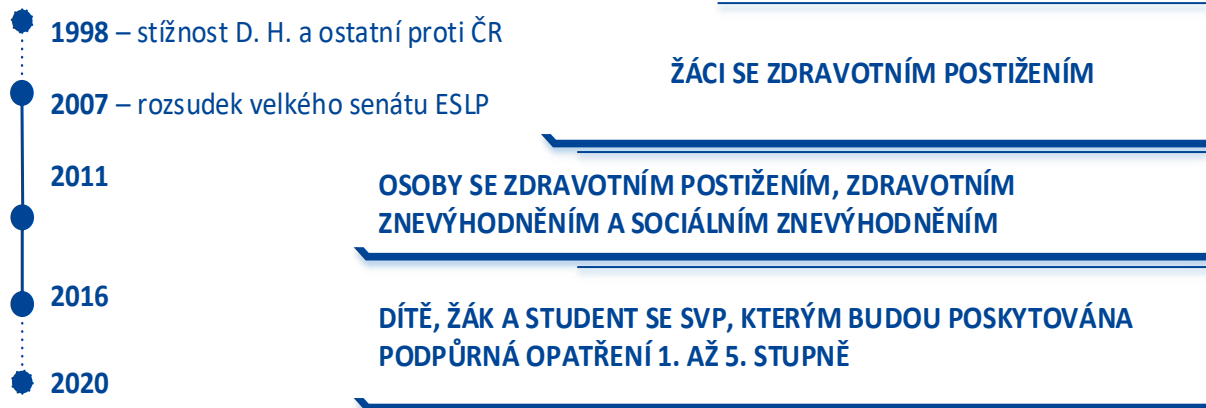


Další opatření byla financována například v rámci rozvojových programů MŠMT a systémových projektů OP VVV:

- KIPR (Kvalita-Inkluze-Poradenství-Rozvoj)
- APIV A (Akční plán inkluzivního vzdělávání - část A)
- APIV B (Akční plán inkluzivního vzdělávání - část B)

Zdroj: Zpráva o plnění opatření Akčního plánu pro výkon rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatní proti ČR.

Vývoj terminologie ke vzdělávání žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami (SVP) ve vazbě na změny ve školském zákoně a souvisejících prováděcích předpisech



Příloha č. 3: Doplňující informace ze školské statistiky

Tabulky a grafy – statistické ročenky školství (výkonové ukazatele) (dále též „SRŠ“) – zdroje: <http://toiler.uiv.cz/rocenka/rocenka.asp>.

Situace v základních školách speciálních

Počet všech žáků se speciálními vzdělávacími potřebami (SVP) za posledních 10 let vzrostl o více než polovinu (o 55 %). V základních školách speciálních se aktuálně vzdělává 22 516 žáků, což je o 22,6 % méně než před 10 lety. Samotný počet speciálních škol se za posledních 10 let snížil o 27 %.

Příloha č. 3 – tabulka č. 1: Počty žáků se SVP ve speciálních ZŠ

Školní rok	Počet speciálních ZŠ	Počet žáků se SVP ve speciálních ZŠ
2010/2011	440	29 090
2011/2012	422	27 442
2012/2013	409	25 825
2013/2014	397	24 849
2014/2015	393	24 620
2015/2016	388	24 681
2016/2017	349	22 934
2017/2018	332	22 126
2018/2019	329	22 170
2019/2020	321	22 516

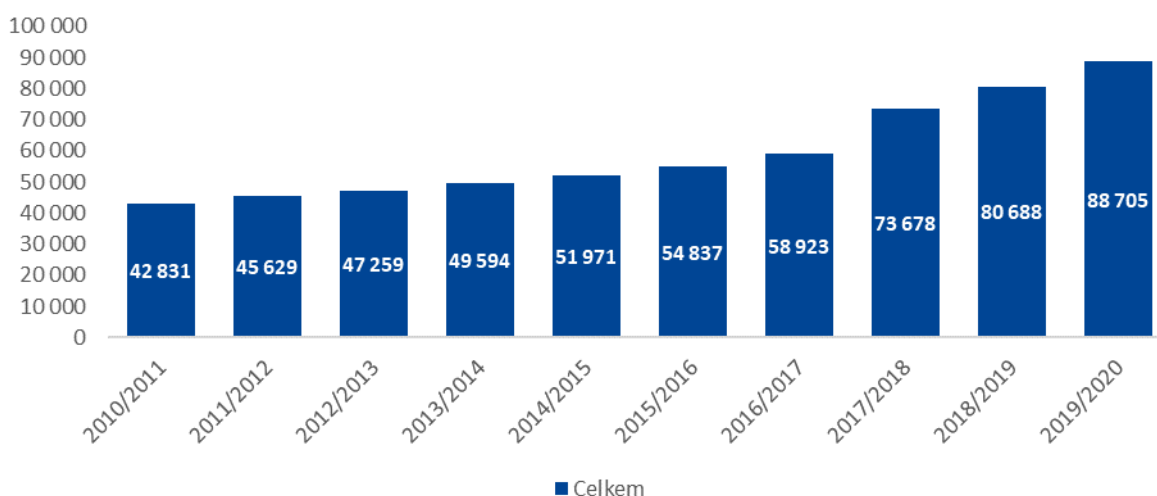
Zdroj: MŠMT.

Pozn.: Údaje o počtech žáků byly převzaty ze SRŠ, kapitola C, tabulka č. C1.5b1.

Situace v běžných základních školách

Ve školním roce 2019/2020 se vzdělávalo ve všech základních školách 111 221⁷⁴ žáků se SVP. Z tohoto počtu navštěvuje 88 705 žáků běžné základní školy.

Příloha č. 3 – graf č. 1: Počet žáků se SVP v běžných ZŠ



⁷⁴ Údaj vychází ze součtu počtu žáků se SVP ve speciálních školách a počtu žáků se SVP v běžných školách.

Podíl žáků se SVP zařazených do běžných ZŠ na celkovém počtu žáků se SVP se ve školním roce 2019/2020 zvýšil na 79,76 %, což představuje zvýšení o celou jednu třetinu za posledních 10 let. Ve stejném školním roce tvořili žáci se zdravotním postižením (dále též „ZP“) nebo speciálními vzdělávacími potřebami zařazení do běžných ZŠ téměř jednu desetinu všech žáků vzdělávaných v běžných základních školách.

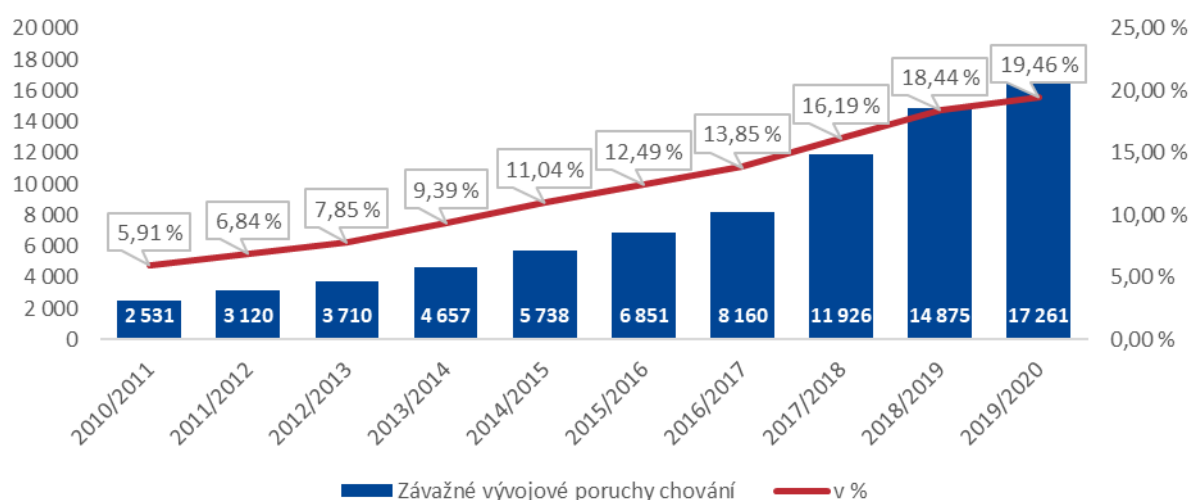
Příloha č. 3 – tabulka č. 2: **Podíl všech žáků se ZP/SVP v běžných ZŠ na celkovém počtu žáků v běžných ZŠ**

Školní rok	Počet žáků se ZP/SVP v běžných ZŠ	Podíl žáků se ZP/SVP zařazených v běžných ZŠ na počtu všech žáků se ZP/SVP (v %)	Podíl žáků se ZP/SVP zařazených do běžných ZŠ na počtu všech žáků v běžných školách (v %)
2010/2011	42 831	60,56	5,63
2011/2012	45 629	63,56	5,94
2012/2013	47 259	65,54	6,04
2013/2014	49 594	67,36	6,18
2014/2015	51 971	68,52	6,27
2015/2016	54 837	69,67	6,41
2016/2017	58 923	72,17	6,67
2017/2018	73 678	77,04	8,15
2018/2019	80 688	79,12	8,78
2019/2020	88 705	79,96	9,53

Zdroj: vlastní zpracování NKÚ s využitím dat ze SRŠ, kapitola C, tabulka č. C1.1 a č. C1.7.1.1.

K největšímu nárůstu počtu žáků se SVP za posledních 10 let došlo **u žáků s poruchami chování**. Ve školním roce 2019/2020 bylo v běžných základních školách mezi žáky se SVP téměř 19,5 % těchto žáků.

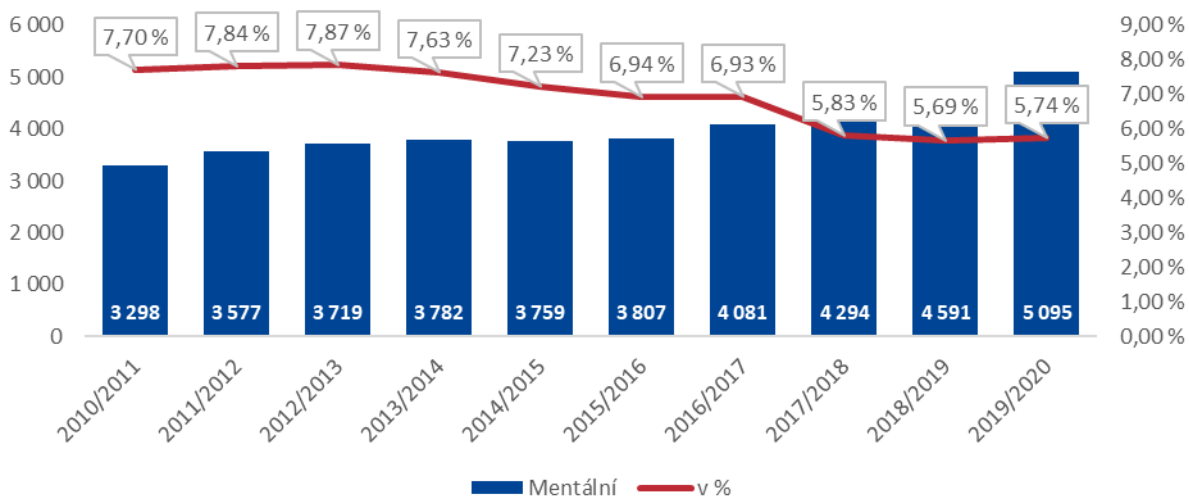
Příloha č. 3 – graf č. 2: **Podíl žáků s poruchami chování na počtu všech žáků se SVP v běžných ZŠ**



Zdroj: vlastní zpracování NKÚ s využitím dat ze SRŠ, kapitola C, tabulka č. C1.7.1.1. Podíly v jednotlivých školních rocích jsou vztaheny k celkovému počtu žáků se SVP, kteří se vzdělávají v běžných školách (viz graf č. 1 v příloze č. 3).

Žáci s lehkým mentálním postižením jsou vzděláváni v běžných základních školách nebo v základních školách podle § 16 odst. 9 školského zákona⁷⁵. Nejzásadnější změna nastala u diagnózy lehkého mentálního postižení, které je nyní spojováno s hodnotou inteligenčního kvocientu v pásmu 50 až 69.

Příloha č. 3 – graf č. 3: **Podíl žáků s mentálním postižením na počtu všech žáků se SVP v běžných ZŠ**

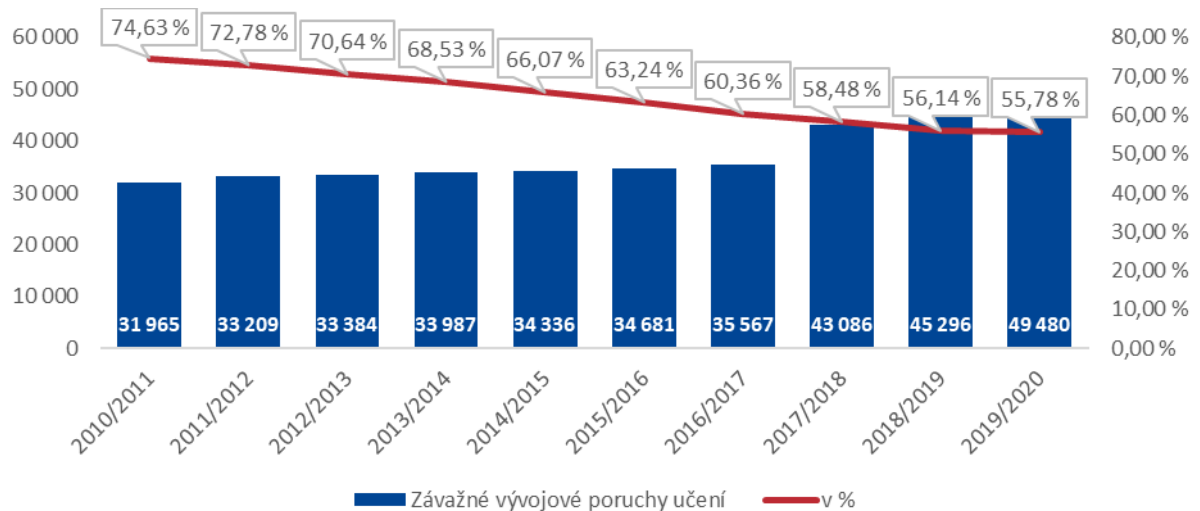


Zdroj: vlastní zpracování NKÚ s využitím dat ze SRŠ, kapitola C, tabulka č. C1.7.1.1. Podíly v jednotlivých školních rocích jsou vztaženy k celkovému počtu žáků se SVP, kteří se vzdělávají v běžných školách (viz graf č. 1 v příloze č. 3).

Specifickými poruchami učení jsou např. dyslexie, dysgrafie, dysortografie, dyskalkulie, dyspinxie, dysmúzie a dyspraxie.

⁷⁵ Žáci se středně těžkým a těžkým mentálním postižením, žáci se souběžným postižením více vadami a žáci s autismem se mohou vzdělávat v základní škole speciální, a to na žádost zákonného zástupce a na základě písemného doporučení školského poradenského zařízení (§ 48 školského zákona). I tak je zde teoretická možnost, aby se i žáci se středním a těžkým mentálním postižením vzdělávali v běžných školách.

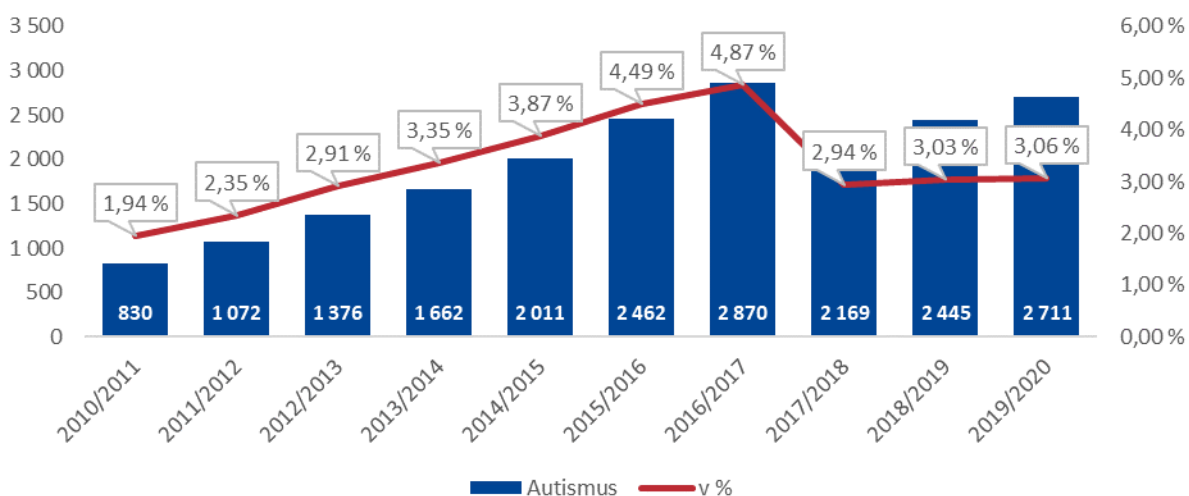
Příloha č. 3 – graf č. 4: Podíl žáků s poruchami učení na počtu všech žáků se SVP v běžných ZŠ



Zdroj: vlastní zpracování NKÚ s využitím dat ze SRŠ, kapitola C, tabulka č. C1.7.1.1. Podíly v jednotlivých školních rocích jsou vztaženy k celkovému počtu žáků se SVP, kteří se vzdělávají v běžných školách (viz graf č. 1 v příloze č. 3).

Poruchy autistického spektra (PAS) nejsou již považovány za poruchy vzácné. „Jejich výskyt v populaci byl vypočítán na 0,9 %. Toto vysoké číslo znamená, že pravděpodobnost, že se učitel během své praxe setká dříve či později s dítětem s autismem, je opravdu vysoká. Vývojovými poruchami častěji trpí chlapci. Nejčastěji uváděným poměrem u PAS jsou 3–4 chlapci s autismem na jednu dívku. U Aspergerova syndromu je poměr chlapců k děvčatům ještě vyšší (8 : 1).“⁷⁶

⁷⁶ PaedDr. Věra Čadilová, Mgr. Zuzana Žampachová a kolektiv: *Metodika práce se žákem s poruchami autistického spektra*, Olomouc 2012, ISBN 978-80-244-3309-7.

Příloha č. 3 – graf č. 5: **Podíl žáků s poruchami autistického spektra na počtu žáků se SVP v běžných ZŠ**

Zdroj: vlastní zpracování NKÚ s využitím dat ze SRŠ, kapitola C, tabulka č. C1.7.1.1. Podíly v jednotlivých školních rocích jsou vztaženy k celkovému počtu žáků se SVP, kteří se vzdělávají v běžných školách (viz graf č. 1 v příloze č. 3).

Pozn.: MŠMT publikuje od roku 2018 pohled na výskyt PAS bez ohledu na případná další znevýhodnění ve statistických ročenkách v „kapitole A“ v tabulce A2.5 *Žáci/studenti s autismem bez ohledu na jiná znevýhodnění – podle stupně postižení – podle území*. **Zjevný pokles vykazovaného počtu žáků s PAS od školního roku 2017/2018 je dán změnou metodiky;** po zavedení inkluze a financování jednotlivých doporučených a poskytovaných podpůrných opatření se statistika vrátila k vykazování prvního (z hlediska školského poradenského zařízení nejvýznamnějšího) znevýhodnění žáka, neboť škola o finanční podporu pro žáka s PAS díky podpůrným opatřením nepřichází. PAS nemusí u žáka představovat dominantní zdravotní problém (zvláště v kombinaci s jiným těžkým postižením).

Dvacet procent všech žáků se zdravotním postižením/speciálními vzdělávacími potřebami se vzdělávalo ve školním roce 2019/2020 v tzv. speciálních školách zřizovaných dle § 16 odst. 9 školského zákona, jejichž počet se od roku 2010 snížil o více než čtvrtinu. Jedná se o 22 516 žáků se zdravotním postižením/se speciálními vzdělávacími potřebami, kteří jsou zařazeni v tomto typu základních škol.

Příloha č. 3 – tabulka č. 3: Počty žáků se SVP v běžných ZŠ

Ostatní typy postižení	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020
S více vadami	893	976	1 060	1 155	1 071	1 219	1 545	4 637	4 565	3 590
	2,08 %	2,14 %	2,24 %	2,33 %	2,06 %	2,22 %	2,62 %	6,29 %	5,66 %	4,05 %
Sluchové	596	601	594	616	667	730	730	708	711	797
	1,39 %	1,32 %	1,26 %	1,24 %	1,28 %	1,33 %	1,24 %	0,96 %	0,88 %	0,90 %
Tělesné	1 052	1 052	1 033	1 004	959	945	994	939	923	996
	2,46 %	2,31 %	2,19 %	2,02 %	1,85 %	1,72 %	1,69 %	1,27 %	1,14 %	1,12 %
Závažné vady řeči	1 238	1 592	1 926	2 263	2 905	3 592	4 387	5 315	6 647	8 078
	2,89 %	3,49 %	4,08 %	4,56 %	5,59 %	6,55 %	7,45 %	7,21 %	8,24 %	9,11 %
Zrakové	428	430	457	468	525	550	589	604	635	697
	1,00 %	0,94 %	0,97 %	0,94 %	1,01 %	1,00 %	1,00 %	0,82 %	0,79 %	0,79 %
Celkový počet žáků s ostatními typy postižení	4 207	4 651	5 070	5 506	6 127	7 036	8 245	12 203	13 481	14 158
Celkový počet žáků se SVP	42 831	45 629	47 259	49 594	51 971	54 837	58 923	73 678	80 688	88 705

Zdroj: vlastní zpracování NKÚ s využitím dat ze SRŠ, kapitola C, tabulka č. C1.7.1.1.

Pozn.: Podíly u jednotlivých typů postižení jsou vztaženy k celkovému počtu žáků se SVP, kteří se vzdělávají v běžných školách (viz graf č. 1 v příloze č. 3).

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/22

Peněžní prostředky státu určené na demolice budov v sociálně vyloučených lokalitách

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/22. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Hana Hykšová.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda jsou peněžní prostředky z kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo pro místní rozvoj určené na demolice v sociálně vyloučených lokalitách poskytovány a používány účelně a hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“);
vybraní příjemci podpory: město Bohumín; město Čáslav; město Duchcov; město Kralupy nad Vltavou; město Lázně Bělohrad; město Litvínov; město Lom; město Ralsko; město Rotava; město Žacléř; obec Drahelčice; obec Liblice; obec Lípa; obec Nivnice; obec Prysk; obec Zbraslav; statutární město Havířov; statutární město Chomutov; statutární město Karviná; statutární město Přerov.

Kontrolováno bylo období od roku 2016 do roku 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla u kontrolovaných osob prováděna od září 2019 do června 2020.

Kolegium NKÚ na svém XI. jednání, které se konalo dne 20. července 2020,

schválilo usnesením č. 9/XI/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Demolice budov v sociálně vyloučených lokalitách

300 mil. Kč

Schválená alokace
podprogramu na roky
2016–2018

114 mil. Kč

Čerpání alokace v období
2016–2018 (38 % alokace)

94

Počet podpořených projektů
z výzev v období 2016–2018

46 mil. Kč

Z výzev v období 2016–2018
zkontrolováno NKÚ
u jednotlivých příjemců

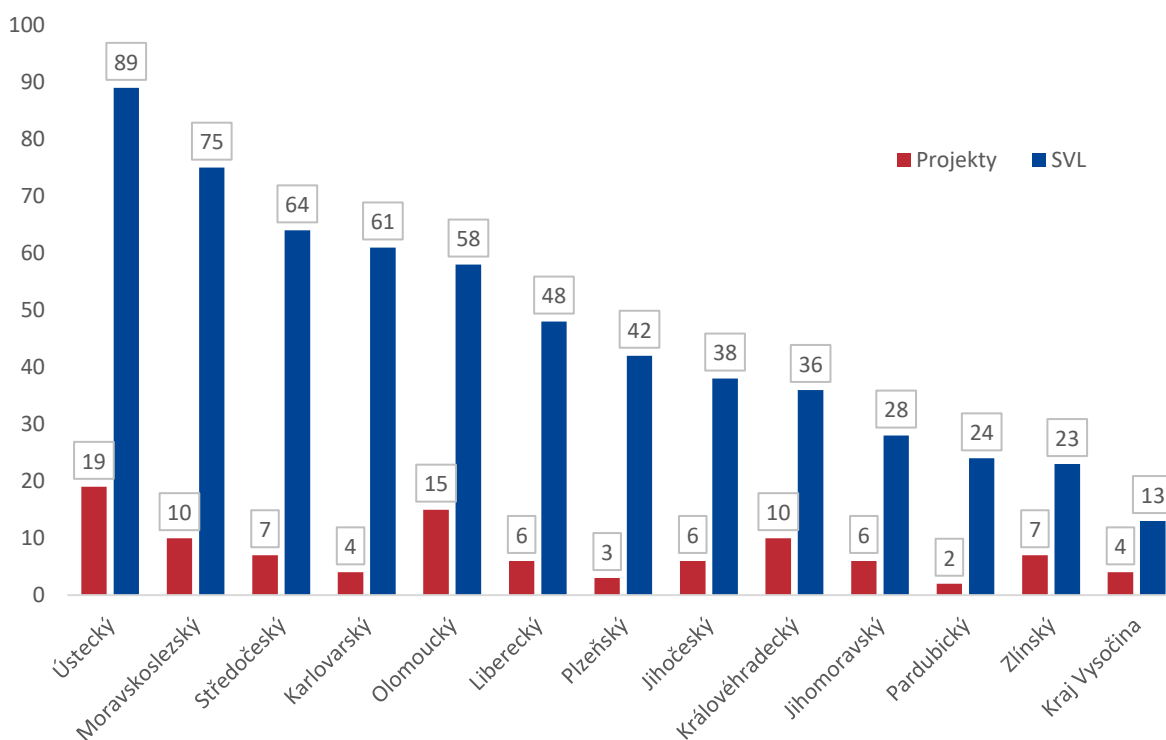
8,97 mil. Kč

Vyčíslení finančních nedostatků
u zkontrolovaných projektů
(19 % z kontrolovaného objemu)

23

Počet zkontrolovaných projektů

Přehled počtu realizovaných projektů a sociálně vyloučených lokalit v krajích



Zdroj: MMR; *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR*, MPSV 2015.

Pozn.: Projekty proplacené v období 2016 až 6. 11. 2019, z toho 5 projektů bylo proplaceno z alokace roku 2019.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu zaměřenou na poskytování a čerpání peněžních prostředků z kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo pro místní rozvoj* určených na realizaci podprogramu 117D081 – *Demolice budov v sociálně vyloučených lokalitách* (dále také „podprogram“), jenž byl součástí programu 11708 – *Podpora revitalizace území*. NKÚ prověřil na vybraném vzorku, zda finanční prostředky byly vynaloženy účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

NKÚ prověřil u MMR přípravu podprogramu a jeho řízení v letech 2015 až 2019. U příjemců dotace ověřil 23 projektů (viz příloha č. 1), které MMR podpořilo ze státního rozpočtu částkou v objemu přesahujícím 46 mil. Kč.

Cílem podprogramu bylo podpořit demolice budov v obcích se sociálně vyloučenou lokalitou (dále také „SVL“), resp. v obcích, u kterých je riziko jejího vzniku, a připravit území pro další rozvoj obcí a tím zamezit vzniku oblastí se sociální segregací.

Na základě výsledků kontroly NKÚ konstatuje, že účelnost podprogramu ve vztahu k problematice SVL byla výrazně oslabena již při nastavení jeho cílů. Dalšími úpravami dokumentace podprogramu během jeho realizace MMR vazbu na SVL dále snížilo. MMR nesledovalo dopad poskytnutých prostředků a vliv realizace projektů na problematiku SVL a nenastavilo žádné nástroje, jejichž pomocí by bylo možné vyhodnotit vliv podprogramu a realizovaných projektů na existenci SVL či omezení rizika jejich vzniku. Likvidace jednotlivých objektů primárně řešila revitalizaci daného území bez zřetelného a prokazatelného efektu na existující SVL, či na území s rizikem vzniku takové lokality.

Oslabení vazby podprogramu na řešení problematiky SVL ve schválené programové dokumentaci umožnilo MMR poskytnout podporu 37 projektům realizovaným v katastrech obcí, kde se nevyskytovala žádná SVL.

MMR nenastavilo žádnou koordinaci podprogramu s jinými dotačními nástroji, přestože ji podprogram předpokládal. Dle zjištění NKÚ nejen v této kontrole¹ je přítom meziresortní spolupráce a koordinace intervencí v oblasti problematiky SVL zcela nezbytná. Realizace podprogramu zaměřeného úzce pouze na demolici objektů má jen limitovanou možnost řešit problematiku SVL a riziko jejich vzniku.

U MMR zjistil NKÚ následující nedostatky v procesu administrace podprogramu:

- v osmi případech MMR poskytlo podporu na demolici objektů, které nesplňovaly vymezený předmět podpory, pochybení se týká částky až do výše 12 742 727 Kč;
- třem projektům poskytlo MMR podporu ve výši 3 202 566 Kč v rozporu se zásadami² pro daný rok;
- ve třech případech MMR určilo chybně výši podpory a poskytlo o 51 689 Kč vyšší podporu;

¹ Kontrolní akce č. 17/02 – *Podpora sociálního bydlení jako součást politiky sociálního začleňování* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2018 *Věstníku NKÚ*).

² MMR stanovilo podmínky v zásadách podprogramu pro poskytování dotací, které vyhlásilo spolu s výzvou na daný rok. Poskytnutí podpory nebylo v souladu se zásadami podprogramu pro poskytování dotací v roce 2017 č. j.: MMR 39046/2016-52.

- **MMR v rozhodnutích o poskytnutí dotace vydaných v letech 2016 a 2017 stanovilo příjemcům pouze pětiletý závazek zákazu převodu dotčených pozemků na jinou osobu, přestože platné podmínky podprogramu stanovily, že závazek má být desetiletý.**

U příjemců provedl NKÚ kontrolu 23 projektů, na které MMR poskytlo dotaci převyšující 46 mil. Kč. U dvou příjemců byly zjištěny významné nedostatky při zadávání veřejných zakázek³. Tato pochybení týkající se částky téměř 9 mil. Kč (tj. cca 19 % kontrolovaného objemu) oznámil NKÚ jako podezření na porušení rozpočtové kázně.

Celkové hodnocení vyplývá z následujících zjištěných nedostatků:

1. Nastavení podprogramu a sledování jeho cílů

Vazbu podprogramu na řešení problematiky SVL již při přípravě programové dokumentace MMR zcela upozadilo. Ačkoliv MMR vznik nového národního dotačního titulu odůvodnilo potřebou komplexního řešení problematiky SVL a problémů s ní spojených a vymezilo pro něj základní předpoklady (teze), již v průběhu přípravy podprogramu je opustilo a původní záměr upravilo. V důsledku toho schválená dokumentace podprogramu např. nestanovila podmínku, že předmět dotace se musí nacházet přímo v SVL, nebo s ní alespoň souviset; nepožadovala předložení situační analýzy, kterou by žadatel doložil, že existence nevyhovující nemovitosti má negativní sociální a ekonomické dopady na lokalitu; dále nepožadovala, aby po skončení realizace projektu příjemci vyhodnotili, jak realizace projektu přispěla k řešení problematiky SVL v jejich územích. MMR provádělo úpravy dokumentace podprogramu, které vedly k dalšímu zmírnění původně stanovených podmínek a rozvolnění vazby podprogramu na existující SVL. MMR poskytlo v období 2016–2018 podporu celkem 94 projektům, z toho 37 projektů se uskutečnilo v katastru obcí, kde se nevyskytovala žádná SVL (viz příloha č. 2).

MMR vliv podprogramu na řešení problematiky SVL vůbec nesledovalo. MMR nenastavilo žádné nástroje pro sledování vlivu realizace projektů na řešení problematiky SVL. MMR stanovilo pouze kvantitativní parametry, které neumožňují hodnocení dopadu.

2. Alokace podprogramu a její čerpání

Odhad alokace neodpovídal skutečné potřebě. Roční alokaci podprogramu ve výši 100 mil. Kč navrhlo MMR ještě před zpracováním jeho kompletní dokumentace a především dříve, než provedlo analýzu absorpční kapacity. Analýza, kterou MMR provedlo následně, byla zpracována v krátkém časovém úseku a pouze v základní rovině zkoumání zájmu. Závěry této analýzy, podle které měl být zájem obcí dostatečný, se nepotvrdily. Skutečné využití alokace v letech 2016–2018 potvrzuje nedostatky ve stanovení finanční potřeby podprogramu, neboť čerpání dosáhlo v průměru pouze 38 % vyčleněné alokace, a větší část alokace tak zůstala nevyužitá.

Nízké čerpání a malý zájem žadatelů o podporu. Jedním z důvodů nízkého čerpání byla i skutečnost, že předpokládané ceny demolic ve schválených projektech byly výrazně nadhodnoceny. Skutečná finanční potřeba na demolice vzešlá z provedených zadávacích řízení byla o cca 60 % nižší než objem požadované dotace stanovený na základě projektovaných cen. Nízké čerpání bylo také zapříčiněno malým zájmem žadatelů o podporu. Kromě toho zjistil

³ Příjemci porušili podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

NKÚ, že MMR některé projekty vyřadilo z procesu hodnocení, přestože jejich nedostatky byly odstranitelné.

MMR na nedostatečné čerpání nereagovalo a zachovalo alokaci podprogramu ve výši 100 mil. Kč ročně rovněž i pro období 2019–2021. Výše podpory v žádostech podaných na základě výzev v letech 2019 a 2020 dokazuje, že využití prostředků podprogramu výrazně neroste a je reálný předpoklad čerpání roční alokace ve výši cca 50 %⁴.

3. Nedostatky v procesu administrace podprogramu

Nedostatečné vymezení předmětu podpory. MMR jako předmět podpory stanovilo objekty, které sloužily pro bydlení, k rekreaci nebo jako ubytovací zařízení. Jinou možnost využití objektů podmínky podprogramu nepřipouštěly⁵. V některých případech na dotčených pozemcích probíhala demolice více objektů, přičemž někdy pouze jeden z nich splňoval stanovenou podmínku oprávněného předmětu podpory. MMR u některých projektů demolici těchto jiných objektů důsledně vyjímalo z uznatelných nákladů projektů, u jiných ale nikoli. NKÚ zjistil, že MMR poskytlo prostředky ve výši 12 742 727 Kč na realizaci osmi projektů, jejichž součástí byla i demolice objektů, které nesplňovaly vymezení oprávněného předmětu podpory.

Nedodržení zásad podprogramu. MMR se také v roce 2017 rozhodlo podpořit tři projekty v hodnotě 3 202 566 Kč, které byly v rozporu s vyhlášenými zásadami pro dané období. O podpoře těchto projektů rozhodlo MMR na základě doporučení hodnotící komise, která je doporučila k realizaci, přestože projekty nebyly v souladu s nastavenými podmínkami.

Postup MMR byl v rozporu s právními předpisy. Při nastavení systému finančních kontrol MMR zcela pominulo kontrolu zadávacích řízení. Kontrolu zadávacích řízení MMR neprovádělo ani při administrativních kontrolách, ani při kontrolách na místě. MMR nezavedlo jiné způsoby pro zajištění hospodárnosti (např. limity výdajů nebo maximální jednotkové ceny), takže kontrola provedených zadávacích řízení byla jediným mechanismem pro ověření hospodárnosti poskytnuté podpory.

MMR neprovedlo kroky vedoucí k nápravě pochybení při zadávacím řízení u jednoho projektu ani na základě externích podnětů. NKÚ kontrolou dotčeného projektu potvrdil, že k indikovanému pochybení skutečně došlo.

Nastavený kontrolní systém MMR selhal nejenom v případě systémových chyb v určení oprávněnosti předmětu podpory a zajištění postupu v souladu s vyhlášenými podmínkami, ale ve třech případech neodhalil ani chybná stanovení výše dotace, a MMR v důsledku toho poskytlo příjemcům o 51 689 Kč vyšší podporu.

4. Kontrola vzorku projektů u příjemců dotace

NKÚ zkontroloval 23 projektů, na které MMR poskytlo dotaci převyšující 46 mil. Kč, tedy cca 32 % z peněžních prostředků, které byly proplaceny. NKÚ zjistil nedostatky, které se týkaly

⁴ Pro výzvu na rok 2019 objem podaných žádostí činil 99 461 048 Kč a v právních aktech je zazávkováno cca 54,38 mil. Kč. Objem podaných žádostí na základě výzvy pro rok 2020 činí 77 692 645 Kč a je tak nejnižší v historii vůbec. Výše disponibilního čerpání bude snížena v závislosti na uskutečněných zadávacích řízeních.

⁵ Pro výzvu roku 2019 MMR ve vymezení uznatelných nákladů upřesnilo, že lze dotaci čerpat i na neoddělitelné části objektu.

porušení právních předpisů a podmínek, které MMR stanovilo pro čerpání dotace jako závazné. Porušení účelu, ke kterému byly peněžní prostředky příjemcům rozhodnutím o poskytnutí dotace poskytnuty, kontrolou zjištěno nebylo.

Ve dvou případech byla kontrolou zjištěna pochybení v procesu zadávání veřejných zakázek. Šlo o případy, kdy příjemci nezadali veřejné zakázky formou otevřeného řízení, jak ukládaly podmínky dotace. Tato pochybení se týkala částky téměř 9 mil. Kč, tedy cca 19 % z celého kontrolovaného objemu, a NKÚ oba případy oznámil jako podezření na porušení rozpočtové kázně správcům daně.

V dalších 10 případech šlo o méně významná porušení právních předpisů, která neměla finanční dopad.

II. Informace o kontrolované oblasti

Program Podpora revitalizace území

Program 11708 – *Podpora revitalizace území* schválilo Ministerstvo financí dne 12. 2. 2016. Program 11708 byl připraven na období let 2016–2018 a obsahoval jediný podprogram – 117D081 – *Demolice budov v sociálně vyloučených lokalitách*.

Cílem programu 11708 bylo: „... připravit území tak, aby bylo možné je znovu plnohodnotně využít pro další rozvoj obce, který může být spojován i s výstavbou objektu sloužícího jinému účelu než sociálnímu bydlení.“

Cíl podprogramu byl vymezen následovně: „Podprogram je zaměřen na podporu demolice budov v obcích se sociálně vyloučenou lokalitou. Demolice musí být následována celkovou revitalizací prostor, včetně možné výstavby objektu, který bude sloužit jinému účelu než sociálnímu bydlení (školské zařízení, komunitní centrum, sportovní zařízení atd.)“.

Příjemcem dotace mohla být obec, na jejímž katastrálním území se nachází SVL.

V části f) textu programu 11708 bylo uvedeno, že program vznikl jako reakce na nutnost řešit výrazné zvyšování počtu SVL, zejména v Karlovarském, Ústeckém a Moravskoslezském kraji. V tomto ohledu program 11708 odkazoval na podklady dodané Ministerstvem práce a sociálních věcí, podle kterých v době přípravy programu mělo existovat v 297 obcích 606 SVL.

Program 11708 měl navazovat na další opatření, např. na opatření v rámci *Integrovaného regionálního operačního programu*, jež byla zaměřena na rozvoj sociálního bydlení, přičemž část výdajů mohla být použita i na demolice stávajících budov.

Aktualizace programu Podpora revitalizace území

MMR předložilo dne 8. 11. 2018 ke schválení změnu programu 11708 a Ministerstvo financí tuto změnu schválilo dne 12. 11. 2018. Aktualizované znění programu 11708 především doplnilo další dva podprogramy⁶. Nové podprogramy byly přístupné všem obcím a krajům bez ohledu na existenci SVL v daném území. Tyto podprogramy nebyly předmětem kontroly NKÚ.

⁶ 117D082 – *Podpora regenerace brownfieldů pro nepodnikatelské využití* a 117D083 – *Tvorba studií a analýz možností využití vybraných brownfieldů*.

Dále došlo k prodloužení realizace programu 11708 do konce roku 2023 s datem předložení závěrečného vyhodnocení do konce roku 2025.

Současně s rozšířením věcného záměru programu došlo k úpravě cíle, který byl doplněn o cíl *„připravit území, na němž se nachází objekty či plochy nevyužívané a zanedbané, které lze definovat jako brownfield tak, aby je bylo možné znovu plnohodnotně využít v dalším rozvoji obce, zamezit tak vzniku oblastí se sociální segregací a vytvořit podmínky pro stabilizaci území a zároveň do území přinést nové a potřebné funkce.“*

Cíl podprogramu byl upraven následovně: *„Podprogram je zaměřen na podporu demolice budov v obcích s rizikem vzniku sociálně vyloučené lokality. Demolice objektu bude následována celkovou revitalizací prostoru, včetně možné výstavby objektu, který bude sloužit jinému účelu než sociálnímu bydlení. Cílem programu je připravit území tak, aby jej bylo možné znovu plnohodnotně využít v dalším rozvoji obce a zamezit tak vzniku oblastí se sociální segregací.“*

Příjemcem dotace mohla být obec nebo kraj⁷.

Aktualizované znění programu 11708 odkazovalo na *Program hospodářské restrukturalizace Ústeckého, Moravskoslezského a Karlovarského kraje* (dále také „program RE:START“). Program RE:START byl založen na vstupní analýze z roku 2016 a jeho základem byl dokument *Strategický rámec hospodářské restrukturalizace Ústeckého, Moravskoslezského a Karlovarského kraje*, jenž schválila vláda ČR usnesením ze dne 9. ledna 2017 č. 3, a navazující souhrnné akční plány.

Zajištění realizace podprogramu

Podprogram byl realizován prostřednictvím ročních výzev. MMR k datu kontroly NKÚ vyhlásilo výzvy na roky 2016, 2017, 2018, 2019 a 2020. Dokumentace každé z výzev obsahovala mj. *zásady podprogramu pro poskytování dotací* (dále také „zásady“), kde byly obsaženy podmínky pro poskytnutí dotace a odkaz na ně je i součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace

K datu 25. 2. 2020 (ukončení kontroly NKÚ) MMR vyplatilo z podprogramu dotace v objemu 143 740 481 Kč na realizaci 111 projektů z let 2016–2019. V projektech z výzvy na rok 2020 nedošlo do doby ukončení kontroly k čerpání.

III. Rozsah kontroly

Kontrolní akcí č. 19/22 bylo prověřeno, zda jsou peněžní prostředky z kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo pro místní rozvoj určené na demolice v sociálně vyloučených lokalitách poskytovány a používány účelně a hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Při kontrole účelnosti NKÚ posuzoval, jak vynaložené prostředky přispěly k dosahování stanovených cílů a dalších parametrů určených poskytovatelem podpory. Kritériem pro posouzení hospodárnosti bylo především dodržení podmínek pro výběr dodavatelů.

Kontrolováno bylo období od roku 2016 do roku 2019, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

⁷ Součástí dokumentace programu byly i zásady podprogramu pro poskytování dotací, které obsahovaly užší vymezení účastníka podprogramu.

Nejvyšší kontrolní úřad prověřil:

- Plnění povinností MMR jakožto správce podprogramu 117D081 – *Demolice budov v sociálně vyloučených lokalitách*, zejména přípravu podprogramu, výběr a schvalování projektů, proplácení dotací a jejich kontroly.
- 23 projektů, na jejichž realizaci poskytlo MMR dotaci celkem 46 641 005 Kč. Přehled kontrolovaných projektů obsahuje příloha č. 1 tohoto kontrolního závěru. Kontrolovaný objem prostředků představoval cca 32 % z celkového objemu dotace, kterou MMR do 25. 2. 2020 vyplatilo⁸.

Vzorek kontrolovaných projektů vybral NKÚ s ohledem na fázi realizace projektu, nalezená rizika, objem poskytnuté dotace a místo realizace projektu. Kontrola se u projektů zaměřila na účelné a hospodárné použití dotace a soulad s právními předpisy a dalšími podmínkami stanovenými v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

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

IV. Podrobnosti ke zjištěným skutečnostem

1. Nastavení podprogramu a sledování jeho cílů

Program 11708 vznikl jako reakce na nutnost řešit výrazné zvyšování počtu sociálně vyloučených lokalit, zejména v Karlovarském, Ústeckém a Moravskoslezském kraji, a měl navazovat na další opatření, např. na opatření v rámci *Integrovaného regionálního operačního programu*, jež jsou zaměřeny na rozvoj sociálního bydlení, z kterého část výdajů může být použita i na demolice stávajících budov. Program 11708 proto předpokládal koordinovaný přístup. Nezbytnost řešit problematiku prostřednictvím demolice budov ležících přímo v SVL vyplývá i z názvu podprogramu. **Dokumentace podprogramu, kterou připravilo MMR, však tento záměr plně nerespektovala, např.:**

- Cíl podprogramu byl nastaven tak, že prostředky z podprogramu mohla získat obec i na demolici objektu, který se nenacházel přímo v SVL.
- MMR do podmínek podprogramu nezahrnulo povinnost zpracovat situační analýzu prokazující, že existence nevyhovující nemovitosti má negativní sociální a ekonomické dopady na lokalitu.
- Podmínky podprogramu neukládají příjemcům povinnost, aby sledovali a vyhodnocovali vliv realizace projektů na řešení problematiky SVL po jejich ukončení.
- Veškeré parametry podprogramu a jednotlivých podpořených projektů mají charakter okamžitého výstupu, přičemž hlavním parametrem pro prokázání splnění cíle podprogramu je pouze ukazatel celkové revitalizované plochy (dalšími ukazateli byly počet odstraněných objektů, obestavěný prostor odstraněných objektů a počet odstraněných bytových jednotek). Nebyly zavedeny žádné parametry, které by sledovaly dlouhodobé přínosy a dopady podprogramu a měly nějaký vztah k SVL.

⁸ K 25. 2. 2020 proplatilo MMR celkem 143 740 481 Kč.

- Dokumentace podprogramu nezahrnovala postup a pravidla pro koordinace s jinými opatřeními realizovanými v oblasti řešení problematiky SVL.

Vazbě podprogramu na řešení problematiky SVL tak MMR již při přípravě a schvalování programové dokumentace nevěnovalo pozornost. Podprogram tak, jak byl nastaven a řízen, pouze finančně pomáhal obcím s likvidací nežádoucích objektů, které byly v jejich majetku. Obce likvidací těchto objektů řešily primárně pouze revitalizaci daného území bez zřetelného a prokazatelného efektu na existující SVL, či na území s rizikem vzniku takové lokality. Kromě obytných budov došlo v souladu s dokumentací podprogramu např. k demolici bývalých restauračních zařízení, hotelů, vojenských ubytoven či nádraží.

MMR při realizaci podprogramu dále provedlo změny zásad, které umožnily, aby podpora byla poskytnuta i účastníkům, v jejichž správním území se žádná SVL nenacházela. Od roku 2018 postačuje, aby se alespoň jedna SVL nacházela ve správním obvodu obce s rozšířenou působností, do jejíhož území účastník náleží. Tento posun se projevil i v úpravě cíle podprogramu jeho aktualizací schválenou dne 12. 11. 2018. Aktuálně platný cíl podprogramu zní: „Podprogram je zaměřen na podporu demolic budov v obcích s rizikem vzniku sociálně vyloučené lokality. Demolice objektu bude následována celkovou revitalizací prostoru, včetně možné výstavby objektu, který bude sloužit jinému účelu než sociálnímu bydlení. Cílem programu je připravit území tak, aby jej bylo možné znovu plnohodnotně využít v dalším rozvoji obce a zamezit tak vzniku oblastí se sociální segregací.“ K úpravě názvu podprogramu přitom nedošlo.

Obrázek č. 1: Rozšiřování okruhu oprávněných žadatelů



Zdroj: vypracoval NKÚ.

Pozn.: SO ORP – správní obvod obce s rozšířenou působností.

NKÚ zjistil, že z prostředků podprogramu bylo podpořeno v rozporu s dokumentací podprogramu 37 projektů. Projekty byly realizovány v katastrálních územích obcí, ve kterých se nevyskytovala žádná SVL, což cíl podprogramu před aktualizací nepřipouštěl.

NKÚ také zjistil, že nastavení podmínek podpory by zajistilo soustředění podpory na tři strukturálně postižené kraje. V praxi ale z důvodu nedostatku finančních prostředků nebylo jejich zvýhodnění potřebné.

Dokumentace podprogramu také předpokládala koordinaci a spolupráci s jinými opatřeními a programy, která měla mít např. podobu časové návaznosti a zacílenosti aktivit. NKÚ nezjistil, že by MMR nějakou spolupráci tohoto či podobného typu v době realizace podprogramu provádělo. Pro řešení problematiky SVL a problémů s ní spojených je dle NKÚ přítom tato koordinace a spolupráce nezbytná. Realizace podprogramu zaměřeného úzce pouze na demolici objektů má jen limitovanou možnost řešit problematiku SVL a riziko jejich vzniku.

MMR během realizace podprogramu přijalo i další kroky, kterými změnilo podmínky realizace projektů a které negativně ovlivnily schopnost podprogramu zajistit dosažení významných dlouhodobých efektů. Za nejdůležitější z nich považuje NKÚ:

- nedostatečně upravená pravidla pro realizaci projektu následného využití území (dále též „PNV“). Mezi základními předpoklady při přípravě programu bylo i to, že PNV měl zahrnovat výstavbu nového objektu. MMR ale tuto skutečnost do dokumentace podprogramu nepřeneslo a schválená pravidla povinnost výstavby objektu nepředepisovala. Kontrolou NKÚ bylo ověřeno, že PNV byl ve velké většině realizován pouze v podobě zatravnění pozemků, případně s jejich přeměnou do podoby odpočinkové zóny nebo parkoviště. MMR dále v průběhu realizace podprogramu přijalo opatření, kterým se realizace projektu následného využití stala od roku 2018 nepovinnou;
- pochybení MMR, které v rozhodnutích o poskytnutí dotace vydaných v letech 2016 a 2017 stanovilo příjemcům pouze pětiletý závazek nepřevést dotčený pozemek na jinou osobu, přestože platné podmínky podprogramu po celou dobu realizace stanovily, že závazek má být desetiletý.

2. Alokace podprogramu a její čerpání

Odhad alokace neodpovídal skutečné potřebě

První známé informace o záměru připravit nový podprogram pro podporu demolice objektů byly ve veřejně publikovaných zdrojích dostupné v červenci 2015. MMR na základě jednání souvisejících s přípravou státního rozpočtu na rok 2016 a střednědobého výhledu na roky 2017 a 2018 obdrželo navýšení rozpočtu MMR o 100 mil. Kč ročně na realizaci podprogramu tohoto zaměření usnesením vlády ČR č. 748 ze dne 23. 9. 2015.

Analýza absorpční kapacity byla vyhotovena k datu 13. 11. 2015. Byla zpracována v krátkém časovém úseku pouze na území tří vybraných krajů – Moravskoslezského, Ústeckého a Karlovarského, které jsou definovány jako nejvíce strukturálně postižená území ČR, a zaměřila se zejména na zkoumání možného zájmu obcí o dotaci.

Závěry analýzy, která pracovala s předpokladem, že příjemcem podpory budou pouze obce, na jejichž území se nachází SVL, a demolovaná nemovitost je v jejich majetku, indikovaly, že jenom pro toto území činí odhadovaná potřeba finančních prostředků částku 552,2 mil. Kč. Dle analýzy byly přitom vytipovány i další vhodné objekty k demolici (bez finančního vyčíslení), které nebyly ve vlastnictví obcí. Závěry analýzy nijak nesignalizovaly, že by mohl být problém s vyčerpáním stanovené alokace pro tříleté období ve výši 300 mil. Kč. Navíc byl podprogram připraven pro území celé ČR, nejenom pro tři zkoumané a původně preferované kraje.

Následující tabulka č. 1 zobrazuje zájem žadatelů o podporu v rámci podprogramu u výzev pro roky 2016–2018 a dosavadní čerpání.

Tabulka č. 1: Čerpání prostředků z výzev pro roky 2016–2018 k 25. 2. 2020 (v Kč)

Rok	Předložené žádosti	Schválené žádosti	Čerpáno
2016	82 578 197	68 795 319	25 439 165
2017	113 418 654	88 503 014	42 013 927
2018	121 571 850	113 666 835	46 757 870
Celkem	317 568 701	270 965 168	114 290 962

Zdroj: Státní pokladna.

Z uvedených údajů vyplývá, že z 300 mil. Kč vyčleněných pro období 2016–2018 se k datu 25. 2. 2020 dosud podařilo vyčerpat jen 114 290 962 Kč, tedy pouze cca 38 % možné alokace. Částka čerpání je přitom téměř finální a může být pouze nepatrně navýšena. Z tohoto srovnání je zřejmé, že závěry analýzy absorpční kapacity pro období 2016–2018 se neprokázaly, a to dokonce ani v situaci, kdy poskytnutí podpory bylo možné na území celé ČR.

Nízké čerpání a malý zájem žadatelů o podporu

Jak je patrné z tabulky č. 1, čerpání je výrazně nižší oproti finančnímu objemu schválených žádostí. Příčina této skutečnosti není způsobena neúspěchy v realizaci projektů (např. odstoupení od projektu, či realizace jen z části), ale je dána výraznými rozdíly mezi předpokládanou a skutečnou cenou provedených demolic. Výše částek zahrnutých do přijatých a vybraných žádostí k podpoře vychází z cenové hladiny prací stanovené v projektových dokumentacích. Čerpání odráží skutečný stav uzavřených smluv o dílo po dokončení zadávacích řízení. Na základě smluvních cen byla zároveň stanovena i výše dotace v rozhodnutích o poskytnutí dotace. NKÚ zjistil, že skutečná finanční potřeba vzešlá z provedených zadávacích řízení byla o cca 60 % nižší než objem požadované dotace stanovený na základě projektovaných cen.

MMR během realizace podprogramu podpořilo všechny žádosti, které shledalo jako přípustné. NKÚ zjistil, že MMR v průběhu schvalovacího procesu vyřadilo z procesu hodnocení sedm žádostí kvůli jednoduchým chybám, které mohl žadatel v souladu s platnými pravidly opravit. V jiných podobných případech přitom MMR postupovalo odlišně, využilo možnost danou pravidly a k napravení chyb došlo.

Srovnání parametrů podprogramu a finanční alokace

Následující tabulka č. 2 zachycuje plnění parametrů podprogramu stanovených v původní dokumentaci podprogramu.

Tabulka č. 2: Plnění původně stanovených parametrů podprogramu k datu 25. 2. 2020

Kód	Název	MJ	Cíl	Dosaženo	Plnění
32 001	Obestavěný prostor odstraněné stavby	m ³	450 000	365 469,34	81,22%
32 002	Odstraněný objekt určený k bydlení	ks	100	108	108,00%
32 004	Odstraněná bytová jednotka	ks	2 000	973	48,65%
32 005	Revitalizovaná plocha	m ²	40 000	108 113,79	270,28%
32 006	Odstraněný objekt určený k ubytování	ks	15	7	46,67%
32 007	Odstraněný objekt určený k rekreaci	ks	10	14	140,00%

Zdroj: DIS, dokumentace jednotlivých projektů podpořených na základě výzev v letech 2016–2018.

Z údajů obsažených v tabulce je zřejmé, že cílová hodnota klíčového parametru „revitalizovaná plocha“ je významně překročena (více než 2,7násobně). **Tuto skutečnost není možné hodnotit jako významný úspěch podprogramu a překročení jeho cílů, ale s ohledem na nízkou míru čerpání jako výrazně nepřesný či neambiciózní odhad při stanovení cílové hodnoty.** MMR nedoložilo, na základě jakých předpokladů byly cílové hodnoty parametrů při vypracování podprogramu stanoveny.

MMR rovněž nedoložilo, na základě jakých předpokladů byly stanoveny cílové hodnoty parametrů při aktualizaci podprogramu. Po změně dokumentace podprogramu jsou nové hodnoty parametrů stanoveny na celou dobu realizace podprogramu. Z následující tabulky č. 3 se jeví, že dosavadní známé výsledky realizace podprogramu byly MMR vzaty do úvahy a nová cílová hodnota parametru „revitalizovaná plocha“ tak např. činí více než dvojnásobek skutečně dosaženého stavu.

Tabulka č. 3: Stav plnění parametrů podprogramu a úprava jejich cílových hodnot při aktualizaci podprogramu

Název	MJ	Cílová hodnota	Úprava cílové hodnoty k 12. 11. 2018	Dosaženo k 25. 2. 2020
Obestavěný prostor odstraněné stavby	m ³	450 000	946 098	365 469
Odstraněný objekt určený k bydlení	ks	100	250	108
Odstraněná bytová jednotka	ks	2 000	2 567	973
Revitalizovaná plocha	m ²	40 000	232 819	108 114
Odstraněný objekt určený k ubytování	ks	15	200	7
Odstraněný objekt určený k rekreaci	ks	10	30	14
Odstraněný objekt (občanská vybavenost)	ks	n. r.	150	n. r.
Odstraněný objekt (ostatní využití)	ks	n. r.	150	n. r.

Zdroj: DIS, dokumentace jednotlivých projektů, aktualizované znění podprogramu.

Pozn.: n. r. – není relevantní.

Zachování stávající alokace

K datu 12. 11. 2018 schválilo Ministerstvo financí aktualizaci podprogramu, která mj. prodloužila jeho trvání, přičemž zůstala zachována stanovená alokace 100 mil. Kč ročně⁹ pro další tříleté období (roky 2019–2021). K úpravě alokace nedošlo, ačkoli dosavadní známé plnění dávalo jasnou informaci o tom, že se tuto výši alokace nedaří čerpat. Maximální možná výše čerpání pro daný rok byla přitom MMR známa z uzavřených rozhodnutí o poskytnutí dotace, neboť ta byla vydávána na základě smluvních cen vzešlých z uskutečněných zadávacích řízení. MMR neprovedlo průzkum zájmu, který by potvrdil skutečný zájem žadatelů o prostředky z podprogramu pro období 2019–2021.

Z dostupných údajů je přitom zjevné, že objem podaných žádostí v letech 2019 a 2020 ani nadále nedosahuje stanovené výše roční alokace. Míra čerpání alokace na základě výzvy pro rok 2019 se podle dostupných údajů sice zvýší, ale bude činit maximálně 55 % alokace na tento rok (celková výše podpory na základě vydaných rozhodnutí o poskytnutí dotace činí 54,38 mil. Kč). Objem žádostí podaných na základě výzvy pro rok 2020 pak byl nejnižší za celou dobu realizace podprogramu. Podrobnější údaje zobrazuje následující tabulka.

⁹ Prodloužení a výše alokace byla stanovena v souhrnném akčním plánu programu RE:start 2017–2018 schváleném usnesením vlády ČR ze dne 10. 7. 2017 č. 503.

Tabulka č. 4: Přehled podaných a schválených žádostí a čerpání alokace výzev pro roky 2019 a 2020 k datu 25. 2. 2020 (v Kč)

Rok	Předložené žádosti	Schválené žádosti	Schválená dotace dle rozhodnutí o poskytnutí dotace	Čerpáno
2019	99 461 048	95 310 030	54 377 071	29 529 520
2020	77 692 645	n/a	n/a	n/a
Celkem	177 153 693	95 310 030	54 377 071	29 529 520

Zdroj: Státní pokladna.

Pozn.: n/a – není k dispozici.

3. Nedostatky v procesu administrace podprogramu

Nedostatečné vymezení předmětu podpory

MMR stanovilo, že předmětem podpory z podprogramu byly „... objekty pro bydlení, rekreaci nebo ubytovací zařízení, které se nacházejí v technicky nevyhovujícím stavu a jsou nezpůsobilé k bydlení“.

MMR přesněji nevymezilo, jak dlouho, popř. jaká část podlahové plochy objektů měla k výše uvedeným účelům sloužit. NKÚ zjistil, že dotací byla např. podpořena demolice bývalé nádražní budovy, která obsahovala též tři byty nádražních zaměstnanců a nebyla cca 30 let nijak využívána.

NKÚ zjistil na vzorku projektů osm případů, kdy MMR poskytlo z podprogramu prostředky ve výši 12 742 727 Kč na projekty demolice, které nesplňovaly vymezený předmět dotace a zahrnovaly i objekty, které nebyly objekty pro bydlení, rekreaci nebo ubytovací zařízení. Jednalo se o objekty, např. garáže a hospodářské budovy, které v některých případech nebyly s objektem, jehož podpora z podprogramu byla možná, konstrukčně spojené.

Postup MMR přitom nebyl jednotný, takže v jiných případech na tyto typy objektů příjemci dotaci čerpat nemohli. V roce 2019 MMR upřesnilo podmínky v tom smyslu, že uznatelným nákladem bylo odstranění objektu a jeho neoddělitelných částí a naopak nebylo možné podpořit náklady na demolici samostatných budov nebytového charakteru. V případě jednoho projektu MMR tuto podmínku porušilo a projekt schválilo k realizaci.

Příklad¹⁰ odstranění nepodporovaných objektů:

MMR poskytlo dotaci na projekt zahrnující demolici 10 objektů, přičemž k bydlení byla určena pouze část jednoho z nich (obytná část bývalé budovy sýpky). Mezi další odstraňované objekty patřily např. garáže, zděné oplocení nebo nákladní váha.

Pokud jde o technicky nevyhovující stav a nezpůsobilost k bydlení jako podmínky podpory, NKÚ zjistil, že postupy zavedené MMR neumožňovaly bez bližšího zkoumání prokázat, že ve všech případech byly stanovené podmínky naplněny. MMR nijak nedefinovalo pojmy „špatný technický stav“ a „nezpůsobilost objektu k bydlení“. K posouzení špatného technického stavu a nezpůsobilosti objektu k bydlení MMR používalo primárně fotodokumentaci. NKÚ zjistil případy, kdy dokumentace projektu jednoznačně neprokazovala špatný technický stav a nezpůsobilost objektu k bydlení.

¹⁰ Projekt č. 117D081000226 – viz příloha č. 1.

Příklad¹¹ objektu, který nebyl ve špatném technickém stavu:

NKÚ při kontrole jednoho z odstraněných objektů zjistil, že žadatel deklaroval v žádosti o dotaci nevyhovující stav objektu, avšak dle dokumentace bouracích prací, která obsahovala zhodnocení technického stavu, neprokazoval objekt žádné závažné stavebně-technické nedostatky.

Před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace sice museli žadatelé předložit i povolení odstranění stavby nebo souhlas stavebního úřadu s odstraněním stavby, avšak ani ty nezaručovaly, že podmínky stanovené MMR byly splněny (např. že objekt byl v technicky nevyhovujícím stavu).

Nedodržení zásad podprogramu

V zásadách pro rok 2017 MMR stanovilo, že kromě obcí, v jejichž katastru je území definované jako SVL dle *Analýzy sociálně vyloučených lokalit*, mohou žádat o dotaci také obce, které se nachází ve správním obvodu obce s rozšířenou působností, která má ve svém katastru SVL.

V rámci posuzování předložených projektů hodnotící komise zjistila, že tři žadatelé podmínku uvedenou v zásadách nesplnili a žádná SVL nebyla v katastru ani jejich obce ani příslušné obce s rozšířenou působností. MMR přes tento nesoulad projekty schválilo a proplatilo na ně dotaci ve výši 3 202 566 Kč. Kromě toho, že došlo k porušení zásad, byl tento postup i diskriminační vůči ostatním potenciálním žadatelům, kteří respektovali vyhlášené podmínky a své projekty nepředložili, neboť stanovené podmínky nemohli vyhovět.

Nedostatečné vedení záznamů o stanovení výše podpory

MMR v rámci podprogramu vydávalo rozhodnutí o poskytnutí dotace až poté, co proběhlo zadávací řízení na plánovanou demolici. Kromě samotné demolice zahrnovaly rozpočty projektů často i související práce, které nebyly uznatelnými náklady. Jednalo se například o náklady na zatravnění revitalizovaného pozemku. MMR nevedlo žádné prokazatelné záznamy o výpočtu výše dotace z žadatelem předložených celkových nákladů. MMR nevyčíslovalo celkovou výši uznatelných a neuznatelných nákladů, a to ani v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Tyto základní údaje bylo možné zjistit pouze dodatečně pomocí kontrolních propočtů nad projektovou dokumentací a dalšími doklady předloženými příjemci, což NKÚ nepovažuje za žádoucí a neodpovídá to zavedené dobré praxi, která je uplatňována např. v oblasti projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU.

MMR má pro administraci projektů k dispozici informační systém DIS, kam jsou žadatelé povinni ukládat elektronickou verzi žádosti včetně příloh. NKÚ zjistil, že dokumenty předkládané žadatelé v dalších fázích administrace projektů nebyly v tomto systému vždy uloženy a byly pouze v listinné podobě založeny ve složkách projektů. Rovněž údaje o stavu realizace projektů, které DIS vykazoval, neodpovídaly v některých případech skutečnosti. Tyto skutečnosti omezují využitelnost informačního systému pro administraci podprogramu.

¹¹ Projekt č. 117D081000113 – viz příloha č. 1.

Postup MMR byl v rozporu s právními předpisy

Při kontrole nastavení systému veřejnosprávních kontrol zjistil NKÚ nedostatky týkající se kontrol před vznikem závazku. MMR nepostupovalo v souladu se zákonem o finanční kontrole a jeho prováděcí vyhláškou¹², protože v rámci předběžné kontroly neověřovalo efektivnost a dodržení podmínek stanovených pro zadávání veřejných zakázek. MMR tak nečinilo ani přesto, že výši dotace stanovilo až na základě skutečných vysoutěžených cen. MMR nepožadovalo po příjemcích předložení dokumentace zadávacích řízení. V důsledku toho nemohlo MMR jejich kontrolu provést.

Kontrolu splnění podmínek pro výběr dodavatele přitom kromě právních předpisů předpokládala i dokumentace podprogramu. Kontrolu zadávacích řízení neprovádělo MMR ani v rámci veřejnosprávních kontrol na místě, přestože to ukládal vnitřní předpis.

NKÚ konstatuje, že kompletní absence kontroly zadávacích řízení má kromě nemožnosti získat ujištění o souladu s právními předpisy a podmínkami dotace také vliv na posouzení hospodárnosti. Provedení zadávacího řízení bylo totiž hlavním mechanismem pro minimalizaci ceny za provedení demolice, protože MMR jiné nástroje, např. limit nákladů na 1 m³ demolice, nepoužívalo.

NKÚ proto provedl vlastní analýzu dostupných dat u 114 projektů¹³ a zjistil, že se ceny za odstranění 1 m³ obestavěného prostoru výrazně lišily, jak ukazuje následující tabulka a graf č. 1:

Tabulka č. 5: Srovnání vysoutěžených cen vč. DPH za odstranění 1 m³ obestavěného prostoru

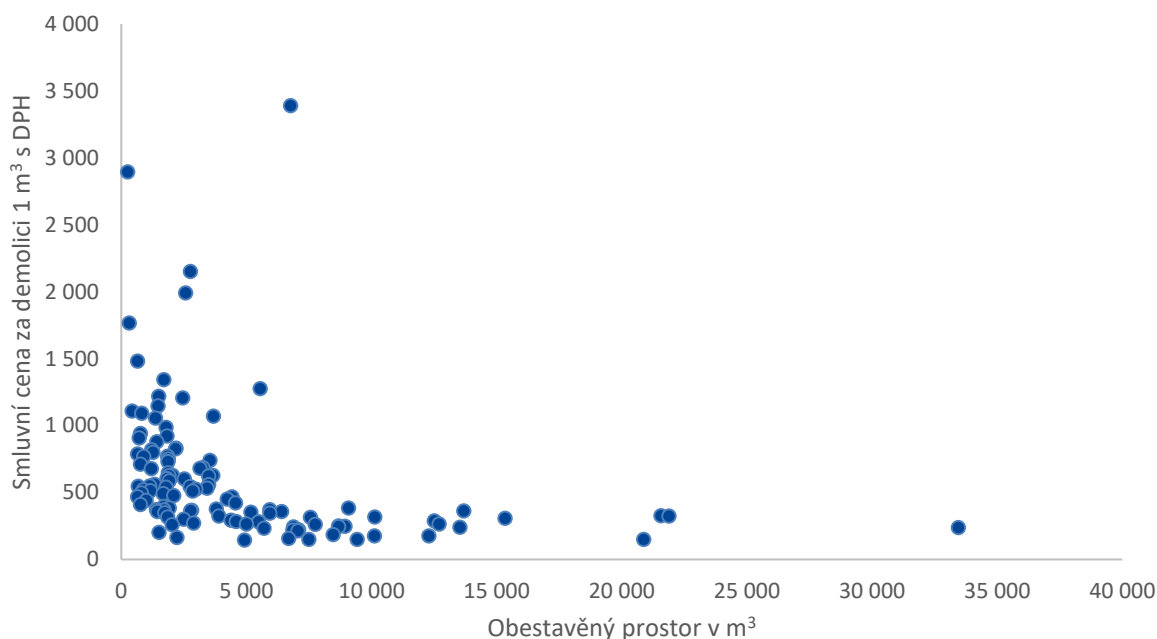
Údaj	Hodnota
Minimální cena	144 Kč/m ³
Maximální cena	3 391 Kč/m ³
Průměrná cena	425 Kč/m ³

Zdroj: NKÚ s využitím údajů v DIS.

Výrazné rozdíly v jednotkových cenách za odstranění obestavěného prostoru indikují, že zajištění hospodárnosti poskytnutých prostředků pouze prostřednictvím dodržení pravidel pro zadávací řízení není dostatečné. Rozptyl jednotkových cen zobrazuje následující graf.

¹² Ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), a ustanovení § 13 odst. 1 a 2 písm. b) body 2 a 3 a § 17 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.

¹³ NKÚ vycházel z údajů o odstraněném obestavěném prostoru v m³ uvedených v DIS a údajů uvedených ve smlouvách o dílo. NKÚ nemohl ověřit správnost všech údajů a vyloučit tak možnost chyb na úrovni zdrojových dat.

Graf č. 1: Smluvní ceny demolic za 1 m³ s DPH podle obestavěného prostoru odstraňované nemovitosti

Zdroj: vypracoval NKÚ s využitím dat MMR.

Kromě toho, že MMR neověřovalo zadávací řízení, bylo nečinné i v případě externích oznámení. V případě jednoho projektu obdrželo v červenci 2019 dva podněty upozorňující na porušení podmínek pro výběr dodavatele. V září téhož roku sice potvrdilo, že došlo k porušení podmínek poskytnutí dotace, avšak ani na konci března 2020 v rozporu s vnitřním předpisem neoznámilo podezření na porušení rozpočtové kázně místně příslušnému finančnímu úřadu. NKÚ vlastní kontrolou potvrdil oprávněnost obou podání u tohoto projektu¹⁴.

Nedostatky kontrolního systému

Kontrolní systém MMR selhal v předchozích zmíněných případech, kdy MMR proplatilo dotaci na demolici objektů, které nebyly vymezeny v předmětu podpory, a schválilo podporu i pro žadatele, kteří ji podle vyhlášených zásad podprogramu nemohli získat.

Kromě těchto nedostatků zjistil NKÚ další tři případy, kdy MMR proplatilo v rámci projektů neuznatelné náklady v celkové výši 51 689 Kč, neboť nevyjmul při schvalování dotace položky, které se netýkaly samotné demolice, ale následující revitalizace území (zejména položky související se zatravněním). Za jednu z příčin vzniklého stavu považuje NKÚ nejednoznačné vymezení okruhu uznatelných/neuznatelných nákladů v zásadách v prvních letech realizace podprogramu.

MMR provádělo předběžnou kontrolu hned po schválení projektů. V případě jednoho projektu došlo po provedení zadávacího řízení ke změně poměru nákladů na vlastní demolici objektu

¹⁴ Projekt č. 117D081000131 – viz příloha č. 1.

a na statické zabezpečení sousedního objektu. Na samotnou demolici byla v důsledku této změny použita méně než polovina poskytnuté dotace. Zbývající část dotace příjemce dotace použil k úhradě nákladů na statické zabezpečení vedlejšího objektu¹⁵. MMR tuto skutečnost nezjistilo a neprovedlo nové posouzení hospodárnosti projektu.

NKÚ také zjistil chyby v rozhodnutích o poskytnutí dotace, které byly způsobeny nedostatečnou kontrolou před jejich vydáním. Tyto chyby se týkaly všech rozhodnutí vydaných na základě výzvy na daný rok a jednalo se jak o chyby méně významné, tak i o chyby mající vliv na základní podmínky podpory:

- V rozhodnutích o poskytnutí dotace výzvy z roku 2017 uvedlo MMR odkaz na špatnou verzi zásad.
- V rozhodnutích o poskytnutí dotace výzev na roky 2016, 2017 a 2018 uvedlo MMR chybně sankční ustanovení v případě porušení rozpočtové kázně.
- V rozhodnutích o poskytnutí dotace na roky 2016 a 2017 zavázalo MMR příjemce dotace k zákazu převodu nemovitosti a k omezení volného nakládání s ní nebo její použití jako zástavy na dobu pěti let, přestože podle dokumentace podprogramu a vydaných zásad toto omezení mělo trvat dvojnásobek, tj. deset let.

4. Kontrola vzorku 23 projektů u příjemců dotace

Účelnost

NKÚ zjistil, že všichni kontrolovaní příjemci naplnili účel dotace stanovený v rozhodnutích o poskytnutí dotace a dosáhli stanovených parametrů. Nedostatky nebyly zjištěny ani u kontroly uskutečňování projektů následného využití revitalizovaného území: ve 14 případech byly tyto projekty dokončeny a v pěti případech stále běžela lhůta pro jejich dokončení. U čtyř projektů nebyla lhůta pro dokončení realizace PNV v podmínkách dotace stanovena.

Jedním z prověřovaných aspektů na úrovni projektů byl i přínos odstranění objektů k řešení problému sociálně vyloučených lokalit. NKÚ zjistil, že u více než poloviny projektů se odstraňované objekty nenacházely přímo v SVL (často nebyla v katastru obce žádná SVL), a demolice tak měly zejména preventivní roli.

Hospodárnost

Hospodárné využití dotace kontroloval NKÚ především v návaznosti na zadávací řízení, jejichž správné provedení by mělo zajistit dosažení nejnížší ceny demolice. NKÚ zjistil nedostatky ve třech projektech. Ve dvou případech nezadali příjemci dotace veřejnou zakázku v otevřeném řízení, což vedlo k omezení počtu uchazečů.

V jednom případě¹⁶ pak příjemce vyřadil nabídku, která byla o 689 tis. Kč včetně DPH (31 %) nižší než nabídka vítězná. NKÚ vyhodnotil, že nabídka vyřazeného uchazeče byla úplná

¹⁵ Jednalo se o náklady na výstavbu nové štítové stěny bytového domu včetně základů, úpravy stropů a části zastřešení.

¹⁶ Projekt č. 117D081000002 – viz příloha č. 1.

a obsahovala vyčíslení všech požadovaných nákladů. Pouze jedna položka nebyla naceněna samostatně, ale byla promítnuta v celkové ceně¹⁷. Z tohoto důvodu zadavatel nabídku vyřadil. Ačkoliv tímto postupem zadavatel neporušil zákon o zadávání veřejných zakázek, jeho formální postup vedl k faktickému navýšení ceny za demolici.

Přibližně u poloviny projektů (13 z 23) NKÚ kontrolou u příjemců ověřil, že by provedli demolici bez ohledu na poskytnutou dotaci. Jedná se o tzv. efekt mrtvé váhy, kdy by zamýšleného cíle (demolice objektu) bylo dosaženo i bez vynaložení zdrojů státního rozpočtu.

Soulad s právními předpisy a podmínkami dotace

Porušení právních předpisů anebo podmínek dotace stanovených v rozhodnutích o poskytnutí dotace zjistil NKÚ u devíti z 23 kontrolovaných projektů. Z celkem 12 zjištěných nedostatků se v převážné většině jednalo o méně závažná porušení, která neměla finanční dopad, např. porušení povinnosti oznámit ve stanovené lhůtě odstranění stavby¹⁸.

Ve dvou případech zjistil NKÚ porušení podmínek pro zadávání veřejných zakázek, která oznámil jako podezření na porušení rozpočtové kázně. Šlo o následující případy:

- Příjemce¹⁹ namísto zveřejnění veřejné zakázky prostřednictvím otevřeného řízení pouze přímo oslovil čtyři vybrané potenciální dodavatele. Zadání formou otevřeného řízení přitom bylo podmínkou poskytnutí dotace. Na základě této veřejné zakázky čerpal příjemce dotaci ve výši 5 mil. Kč.
- Příjemce²⁰ namísto zahájení veřejné zakázky formou otevřeného řízení zvolil pouze formu uveřejnění veřejné zakázky na svém profilu zadavatele. Na základě této veřejné zakázky čerpal příjemce dotaci ve výši necelých 4 mil. Kč.

Objem výše uvedených nedostatků představoval 19 % z celkem kontrolovaného objemu poskytnuté dotace²¹.

¹⁷ Příjemce dotace podmínil přijatelnost nabídek naceněním vedlejších rozpočtových nákladů podle předem stanoveného koeficientu. Vyřazený uchazeč toto nacenění neprovedl, avšak současně v návrhu smlouvy o dílo deklaroval, že související plnění poskytne a jeho cena je součástí hlavních rozpočtových nákladů.

¹⁸ Podle ustanovení § 131a zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

¹⁹ Projekt č. 117D081000131 – viz příloha č. 1.

²⁰ Projekt č. 117D081000214 – viz příloha č. 1.

²¹ Souhrnná částka zjištěných nedostatků ve výši 8 965 563 Kč z kontrolovaného objemu ve výši 46 641 005 Kč.

Seznam zkratk

DIS	<i>Dotační informační systém Ministerstva pro místní rozvoj</i>
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
PNV	projekt následného využití
podprogram	podprogram 117D081 – <i>Demolice budov v sociálně vyloučených lokalitách</i>
program RE:START	<i>Program hospodářské restrukturalizace Ústeckého, Moravskoslezského a Karlovarského kraje</i>
SO ORP	správní obvod obce s rozšířenou působností
SVL	sociálně vyloučená/é lokalita/y
zásady	zásady podprogramu pro poskytování dotací

Příloha č. 1

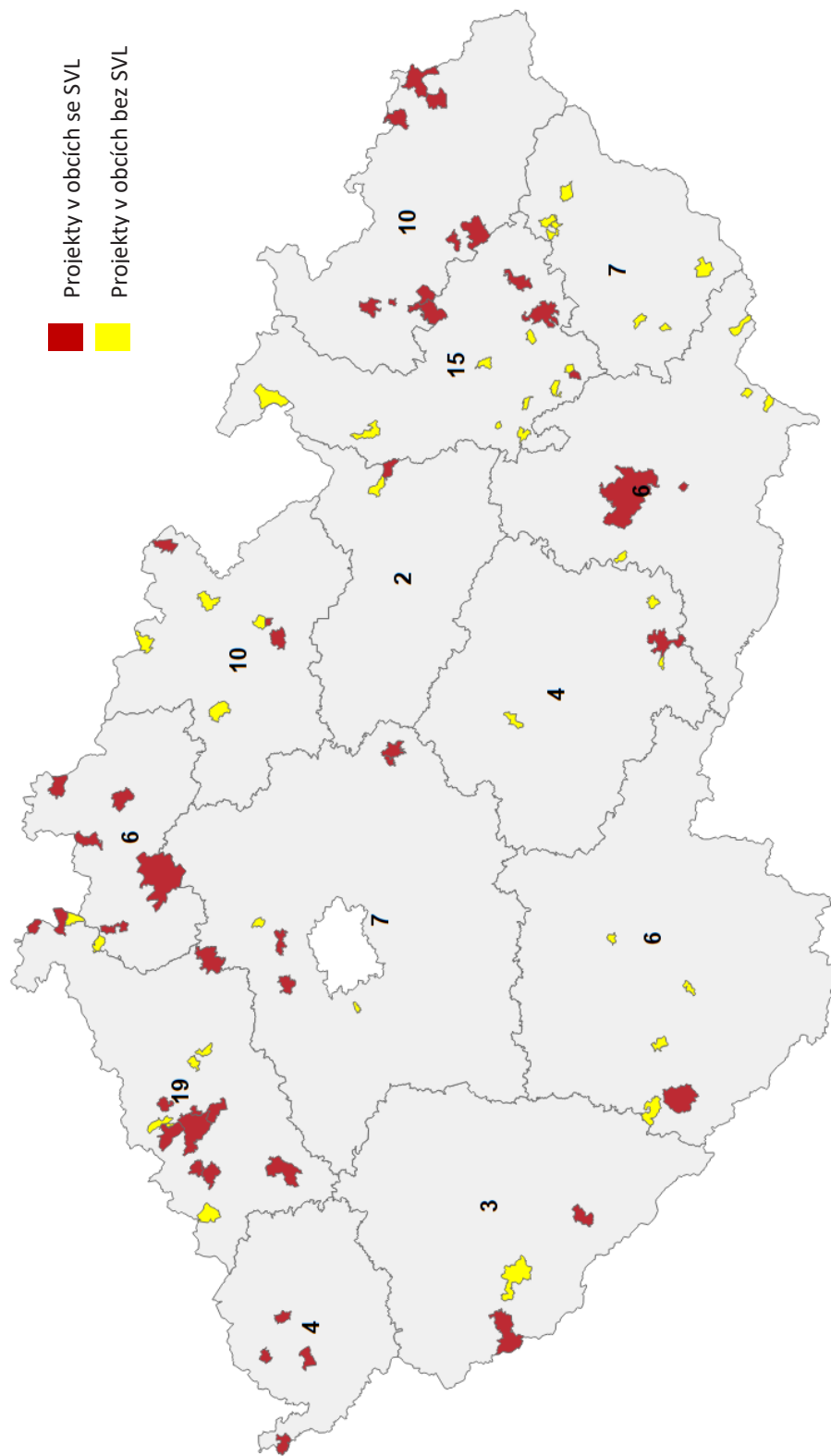
Přehled kontrolovaných projektů

Číslo projektu	Název projektu	Kontrolovaná osoba	Kraj	Poskytnutá dotace (v Kč)
117D081000201	Odstranění bytového domu č. p. 239 na ulici Drátovenská, Bohumín	Město Bohumín	Moravskoslezský	954 859
117D081000235	Demolice objektu č. p. 1082 v Čáslavi	Město Čáslav	Středočeský	1 489 811
117D081000206	Duchcov – demolice budovy nádraží	Město Duchcov	Ústecký	1 376 742
117D081000002	Demolice objektu Hotelu Praha, Palackého nám. 2, Kralupy nad Vltavou	Město Kralupy nad Vltavou	Středočeský	1 768 502
117D081000106	Demolice bytových domů čp. 80 a čp. 24 v Kralupech nad Vltavou	Město Kralupy nad Vltavou	Středočeský	1 193 431
117D081000114	Demolice budov čp. 28 a 27 ve městě Lázně Bělohrad	Město Lázně Bělohrad	Královéhradecký	1 451 654
117D081000015	Demolice 6 budov bývalých ubytoven Bílý sloup	Město Litvínov	Ústecký	2 601 016
117D081000131	Demolice bytového domu čp. 205 v ul. Osecká v Lomu	Město Lom	Ústecký	5 000 000
117D081000018	Demolice objektu na p.č. 5 v k. ú. Hradčany nad Ploučnicí	Město Ralsko	Liberecký	1 227 844
117D081000026	Demolice objektu č. p. 250 – Město Rotava	Město Rotava	Karlovarský	1 289 899
117D081000214	Demolice bytových domů č.p. 221, 222, 223 v ulici Havířská	Město Žacléř	Královéhradecký	3 965 563
117D081000226	Demolice objektu čp. 5, obec Drahelčice	Obec Drahelčice	Středočeský	1 454 886
117D081000240	Liblice – Demolice objektu č. p. 24	Obec Liblice	Středočeský	1 141 764
117D081000108	Demolice budovy č. p. 6, na parcele č. st. 7/5, k. ú. Lípa u Havl. Brodu	Obec Lípa	Vysočina	1 001 775
117D081000233	Beseda, Nám. Míru č. p. 194, Nivnice	Obec Nivnice	Zlínský	1 669 065
117D081000117	Odstranění stavby budovy školy v přírodě, Horní prysk č. p. 160, a části stavby č. p. 161	Obec Prysk	Liberecký	2 301 785
117D081000239	Odstranění stávajícího objektu bývalé pekárny č. p. 18, Zbraslav	Obec Zbraslav	Jihomoravský	2 096 986
117D081000005	Demolice obytných domů na ul. Obránců míru 9–15, Havířov – Šumbark	Statutární město Havířov	Moravskoslezský	1 158 323
117D081000113	Demolice hotelu U Jezera	Statutární město Chomutov	Ústecký	2 121 174
117D081000111	Demolice domu č. p. 1248–1251 v Karviné-Novém Městě	Statutární město Karviná	Moravskoslezský	1 720 731
117D081000204	Demolice domu č.p. 1203-1206 v Karviné-Novém Městě	Statutární město Karviná	Moravskoslezský	1 600 000
117D081000103	Demolice bytových domů na ul. Škodova v Přerově	Statutární město Přerov	Olomoucký	2 610 906
117D081000217	Demolice bytového domu Kojetínská 1831	Statutární město Přerov	Olomoucký	5 444 288
Celkem				46 641 005

Zdroj: vypracoval NKÚ.

Příloha č. 2

Projekty demolic podpořené z podprogramu k 6. 11. 2019



Zdroj: MMR.
Pozn.: Projekty proplacené v období od roku 2016 do 6. 11. 2019.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/23

Podpora zaměstnanosti osob starších 50 let a politiky pozitivního stárnutí z operačního programu *Zaměstnanost*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/23. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými v souvislosti s podporou zaměstnanosti osob starších 50 let a v souvislosti s podporou politiky pozitivního stárnutí z operačního programu *Zaměstnanost*.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od září 2019 do května 2020.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2016 až 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“); Úřad práce České republiky (dále také „ÚP ČR“); Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR; ANNA KK, z. s. (Asociace nevládních neziskových aktivit Karlovarského kraje); Age Management z.s.; Počítačová služba s.r.o.; OMNI TEMPORE o.p.s.; MAS Vladař o.p.s.

Kolegium NKÚ na svém XIV. jednání, které se konalo dne 14. září 2020,

schválilo usnesením č. 7/XIV/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Podpora zaměstnanosti osob starších 50 let

6,5 mld. Kč

MPSV vyčíslená výše prostředků vynaložených na podporu osob starších 50 let z operačního programu *Zaměstnanost* do 29. 2. 2020

326 mil. Kč

prostředky vynaložené na 12 kontrolovaných projektů podporujících osoby starší 50 let z operačního programu *Zaměstnanost*

70–135 tis. Kč

rozpětí průměrné výše podpory na dotované zaměstnání jednoho účastníka 8 kontrolovaných projektů za 6 až 12 měsíců

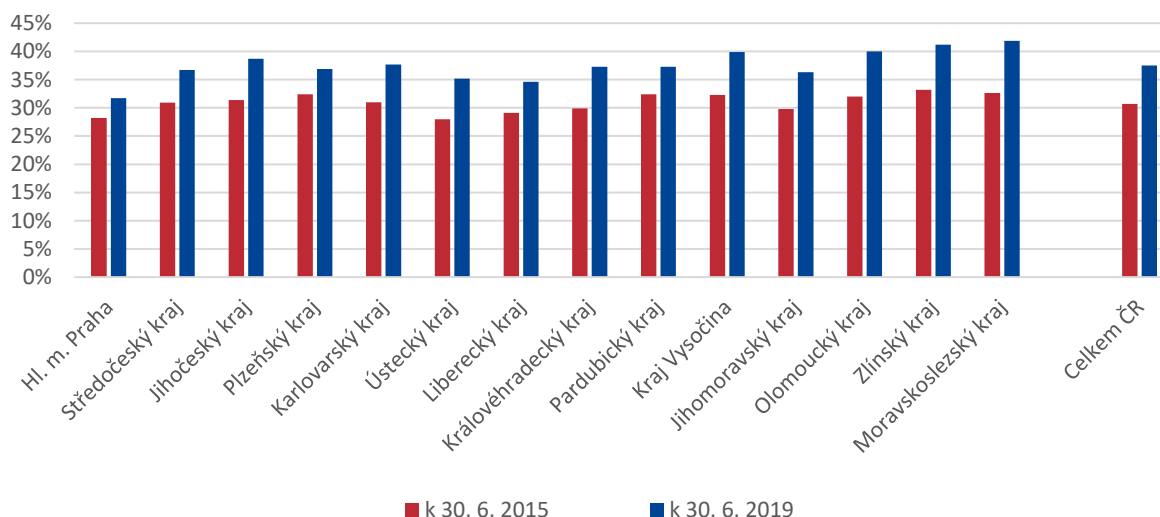
2 226 projektů

projekty na podporu osob starších 50 let financované z operačního programu *Zaměstnanost* do 29. 2. 2020

2 236 osob

osoby zařazené do 12 kontrolovaných projektů zaměřených na přímou podporu¹ osob starších 50 let

Podíl uchazečů o zaměstnání nad 50 let na celkové nezaměstnanosti



Ve všech krajích ČR mezi roky 2015 a 2019 vzrostl podíl uchazečů o zaměstnání starších 50 let na celkovém počtu uchazečů o zaměstnání. Zatímco v roce 2015 dle evidence ÚP ČR tvořili uchazeči starší 50 let 30,7 % všech uchazečů o zaměstnání, v roce 2019 to bylo již 37,5 %.

¹ Přímou podporou se rozumí úhrada výdajů souvisejících se zapojením cílové skupiny do projektu. Tyto náklady jsou spojeny zejména se zaměstnáváním a vzděláváním cílové skupiny projektu.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu zaměřenou na poskytování a čerpání peněžních prostředků vynakládaných v souvislosti s podporou zaměstnanosti osob starších 50 let z *Evropského sociálního fondu* a státního rozpočtu a v souvislosti s podporou politiky pozitivního stárnutí. Hlavní auditní otázkou kontrolní akce bylo, zda systém podpory z OPZ² přispívá ke zvýšení zaměstnanosti podpořených osob starších 50 let a k naplnění cílů v oblasti politiky přípravy na stárnutí.

Po dobu realizace kontrolovaných projektů peněžní prostředky z OPZ vynaložené na přímou podporu osob starších 50 let přispívaly ke zvýšení zaměstnanosti podpořených osob³. Účelem projektů zaměřených na přímou podporu osob ve věku 50 a více let bylo zlepšit postavení těchto osob na trhu práce a zvýšit jejich zaměstnanost.

MPSV v právních aktech o poskytnutí podpory nestanovilo způsob sledování a vyhodnocování dopadů projektů ani kritéria pro ověření dosažení plánovaných cílů. MPSV nečinilo kroky ke zvýšení úrovně sledování efektivity u projektů podporovaných z OPZ. Kontrolou byla také zjištěna dílčí porušení právních předpisů.

Podíl osob starších 50 let v evidenci ÚP ČR soustavně rostl. V roce 2015 tvořili uchazeči starší 50 let 30,7 % všech uchazečů o zaměstnání v evidenci ÚP ČR, v roce 2019 to bylo již 37,5 % (viz příloha č. 1). MPSV vyčíslovalo výši podpory projektů zaměřených na osoby starší 50 let z OPZ na částku téměř 6,5 mld. Kč.

Do roku 2017 byl strategickým dokumentem reagujícím na demografický vývoj NAPPPS⁴. Ve čtyřech z osmi prioritních oblastí vymezených NAPPPS se všechna opatření splnit nepodařilo. Systém podpory z OPZ v oblasti politiky přípravy na stárnutí byl provázán s NAPPPS pouze v rámci PO⁵ 2 a 3, ačkoliv PO 1 obsahuje finančně významný podíl projektů zaměřených na zvýšení zaměstnanosti osob starších 50 let. Od roku 2018 nemá ČR schválený strategický dokument v oblasti politiky přípravy na stárnutí populace.

Vyhodnocení vyplývá z těchto zjištěných skutečností:

- 1) Počínaje rokem 2018 až do data ukončení kontroly NKÚ v roce 2020 MPSV neprovádí hodnocení priorit, strategických cílů ani opatření a harmonogramů, neboť nemá vládou schválený strategický dokument, který by priority, strategické cíle a opatření pro přípravu společnosti na stárnutí deklaroval. MPSV dne 9. 8. 2019 předložilo vládě ČR návrh STRAPSS⁶, který ale k datu ukončení kontroly NKÚ nebyl vládou ČR schválen. MPSV v souvislosti s tvorbou nové strategie STRAPSS realizuje projekt z OPZ s celkovou alokací cca 101 mil. Kč. NAPPPS předpokládal vytvoření strategie podporující ekonomickou aktivitu starších pracovníků a nastavení důchodového systému.
- 2) MPSV v NAPPPS vymezilo pro jednotlivá opatření ověřitelné a porovnatelné indikátory až po třech letech účinnosti této strategie, tedy pro poslední dva roky 2016 a 2017. Jednotlivá

² Operační program *Zaměstnanost 2014–2020*.

³ Podpořené osoby = účastníci projektů = osoby, které mají přímý prospěch z intervence ESF a pro něž jsou vyčleněny konkrétní výdaje. Účastníkem projektů byla dle pravidel OPZ pouze osoba, která získala v daném projektu podporu v rozsahu minimálně 40 hodin s tím, že alespoň 20 hodin z poskytnuté podpory nemělo charakter elektronického vzdělávání.

⁴ *Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017*.

⁵ Prioritní osa.

⁶ *Strategický rámec přípravy na stárnutí společnosti 2019–2025, resp. 2020–2025*.

opatření dle indikátorů hodnotily příslušné subjekty zapojené do implementace NAPPSS. Některá opatření byla formulována všeobecně bez možnosti kvantifikovat míru plnění opatření.

- 3) V programovém dokumentu OPZ jsou osoby ve věku 50 a více let zahrnuty do skupiny osob nejvíce ohrožených na trhu práce. V rámci OPZ však nebyl stanoven samostatný specifický cíl, který by byl zaměřen na podporu zaměstnanosti starších osob. Cílovou skupinu osob ve věku 50 a více let bylo možné podpořit minimálně v rámci šesti specifických cílů OPZ. MPSV tak v rámci OPZ nemá povinnost sledovat výši prostředků vynakládaných na cílovou skupinu osob ve věku 50 a více let.
- 4) Účelem kontrolovaných projektů zaměřených na přímou podporu osob ve věku 50 a více let bylo zlepšit postavení podpořených osob na trhu práce a zvýšit jejich zaměstnanost. V průběhu realizace projektů zprostředkovali příjemci⁷ podpory⁸ (nebo jejich partneři) zaměstnání některým podpořeným osobám a minimálně po dobu realizace přispívaly tyto projekty ke zvýšení zaměstnanosti podpořených osob. Kontrolou projektů mimo projekty ÚP ČR bylo zjištěno, že ukončením účasti podpořené osoby v projektu nebo ukončením projektu ztrácí příjemce podpory možnost sledovat, zda poskytnutá podpora přispěla ke zlepšení postavení podpořených osob na trhu práce. Kontrola NKÚ dále zjistila nedostatky při administraci projektů z OPZ ze strany MPSV jako řídicího orgánu OPZ a dílčí nedostatky u příjemců podpory.

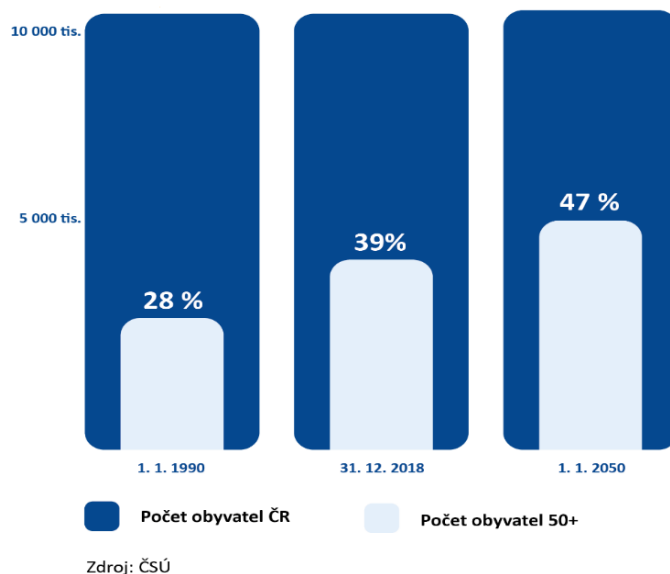
II. Informace o kontrolované oblasti

Stárnutí populace představuje aktuální téma napříč celou Evropou. Trvale nízká porodnost a vyšší naděje dožití mění podobu věkové pyramidy – ubývá ekonomicky aktivních obyvatel, roste počet starších obyvatel. Stárnutí populace přináší mj. změny v rozložení sil na trhu práce a vyvstává nutnost udržet starší osoby na pracovním trhu. Starší osoby zároveň patří mezi nejvíce ohrožené skupiny osob na trhu práce.

⁷ Příjemcem je dle pravidel OPZ veřejný nebo soukromý subjekt, který je zodpovědný za zahájení, realizaci či udržení operace spolufinancované z ESI fondů a který na základě právního aktu o poskytnutí podpory a při splnění v něm stanovených podmínek předkládá řídicímu orgánu nebo zprostředkujícímu subjektu nebo platební agentuře žádost o platbu (resp. jednotnou žádost nebo žádost o dotaci) a přijímá nárokové finanční prostředky z veřejných rozpočtů.

⁸ Podporou je dle pravidel OPZ příspěvek příjemci z EU (z ESI fondů) a národních zdrojů.

Vývoj podílu osob starších 50 let na celkovém počtu obyvatel ČR



Zatímco počet obyvatel v České republice od roku 1990 do roku 2018 vzrostl pouze o 3 % z 10,36 mil. na 10,69 mil. obyvatel a Český statistický úřad v projekci obyvatelstva⁹ předpokládá do roku 2050 pouze mírný nárůst počtu obyvatel ČR (ve střední variantě na 10,74 mil. obyvatel), počet obyvatel starších 50 let vzrostl mezi lety 1990 a 2018 o 43 % z 2,88 mil. na 4,12 mil. obyvatel a ČSÚ ve střední variantě projekce obyvatelstva ČR předpokládá do roku 2050 další nárůst až na 5,00 mil. obyvatel starších 50 let. Podíl osob starších 50 let na celkovém počtu obyvatel ČR tak mezi lety 1990 a 2018 vzrostl z 28 % na 39 % a ČSÚ¹⁰ ve střední variantě projekce obyvatelstva ČR předpokládá další nárůst až na 47 %.

Strategie *Evropa 2020*¹¹ (*Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*) jako jeden z cílů stanovila zvýšení míry zaměstnanosti osob ve věku 20 až 64 let na 75 %, mimo jiné prostřednictvím aktivnějšího zapojení žen, starších pracovníků a větší integrace migrujících pracovních sil. Navazující, každoročně aktualizovaný *Národní program reformy České republiky* stanovoval dále národní cíle v oblasti zaměstnanosti k roku 2020, mezi kterými bylo zvýšení míry zaměstnanosti starších osob (55–64 let) na 55 % (oproti 46,5 % v roce 2010).

Agenda udržitelného rozvoje schválená summitem OSN dne 25. 9. 2015 obsahuje *cíle udržitelného rozvoje* (SDGs¹²), které představují program rozvoje na roky 2015–2030. V roce 2017 byl schválen národní strategický rámec *Česká republika 2030*, který má vytvářet základní rámec pro ostatní strategické dokumenty na národní, krajské i místní úrovni, přičemž konkrétní kroky směřující k naplnění cílů jsou v gesci příslušných ministerstev a Úřadu vlády České republiky. *Česká republika 2030* v šesti klíčových oblastech shrnuje, kam rozvoj České republiky dospěl, jakým čelí rizikům a jaké ho čekají příležitosti. Pro každou oblast formuluje strategické i specifické cíle.

⁹ Projekce obyvatelstva České republiky 2018–2100 (<https://www.czso.cz/csu/czso/projekce-obyvatelstva-ceske-republiky-2018-2100>).

¹⁰ Český statistický úřad.

¹¹ Sdělení Komise: *Evropa 2020, Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění*, KOM(2010) 2020 ze dne 3. března 2010.

¹² Viz: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

Jednou z klíčových oblastí je oblast 1. *Lidé a společnost*, kde v dílčí oblasti 1.2 *Práce* je v odstavcích 124 až 127 představen žádoucí směr vývoje v oblasti zaměstnanosti mj. starších osob. Navazujícím je strategický cíl 2. *Technologický a sociální rozvoj rozšiřují přístup k důstojné práci*, resp. specifický cíl 2.2 *Přístup k důstojné práci se rozšiřuje i pro skupiny, které jsou na trhu práce dosud znevýhodněné – rodiče na rodičovské dovolené, osoby se zdravotním postižením nebo osoby starší 50 let*.

Operační program Zaměstnanost

Operační program *Zaměstnanost 2014–2020* vymezuje priority pro podporu zaměstnanosti, sociálního začleňování a efektivní veřejné správy z *Evropského sociálního fondu*. Řídicím orgánem OPZ je na základě usnesení vlády ČR Ministerstvo práce a sociálních věcí. OPZ vychází ze strategie obsažené v *Dohodě o partnerství pro programové období 2014–2020*, zohledňuje relevantní dokumenty EU, mj. strategii *Evropa 2020*, a vychází rovněž ze základních strategických dokumentů ČR platných v době přípravy programového dokumentu, mj. z *Národního akčního plánu podporujícího pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017*.

OPZ sestává z pěti prioritních os, z nichž pro oblast podpory osob starších 50 let jsou stěžejní PO 1 *Podpora zaměstnanosti a adaptability pracovní síly* a PO 2 *Sociální začleňování a boj s chudobou*.

Prioritní osa 1 *Podpora zaměstnanosti a adaptability pracovní síly* se zaměřuje zejména na aktivizaci ekonomicky neaktivních osob, na podporu vyšší participace mladých a starších osob na trhu práce, na vyšší zapojení rodičů s dětmi na trhu práce, začlenění osob s nízkou kvalifikací na trhu práce a osob se zdravotním postižením.

Prioritní osa 2 *Sociální začleňování a boj s chudobou* je zaměřena mj. na zvýšení uplatnitelnosti osob ohrožených sociálním vyloučením nebo sociálně vyloučených na trhu práce, rozvoj dalších služeb a aktivit zaměřených na osoby sociálně vyloučené nebo sociálním vyloučením ohrožené a na podporu rozvojových strategií řízených na místní úrovni zaměřených na prevenci a řešení problémů v oblasti lokální zaměstnanosti a sociálního začleňování. Jednou z podporovaných aktivit je mj. aktivita *programy na podporu aktivního a zdravého stárnutí* (např. opatření na podporu zvýšení zaměstnanosti a společenského uplatnění starších osob, zvýšení povědomí společnosti o stárnutí, mezigenerační dialog, rozvoj asistivních technologií).

Z celkové alokace OPZ, která činí¹³ 2 145 mil. €, je pro PO 1 vyčleněno 1 319 mil. €, tj. 61 % alokace OPZ¹⁴. Významný podíl této prioritní osy byl dán tím, že zahrnuje aktivity ve prospěch uchazečů a zájemců o zaměstnání i zaměstnaných osob, dále podporuje opatření v oblasti veřejných služeb zaměstnanosti, zařízení služeb péče o děti, individualizované služby pro nezaměstnané mladé lidi a zvýšení zaměstnatelnosti starších pracovníků.

Dle programového dokumentu OPZ činila v roce 2013 (tj. v době přípravy programového dokumentu OPZ) celková míra zaměstnanosti 72,5 %, což byla hodnota o 2,5 % nižší než cíl pro rok 2020. Míra zaměstnanosti starších osob (55–64 let) v roce 2013 činila 51,6 % a byla tak o 3,6 % nižší než cíl pro rok 2020 stanovený strategií *Evropa 2020*. Populace v České

¹³ Dle 2. revize operačního programu *Zaměstnanost 2014–2020* schválené Evropskou komisí dne 24. 1. 2019.

¹⁴ V roce 2019 došlo na základě druhé revize OPZ k přesunu prostředků ve výši 34 176 084 € z PO 1 *Podpora zaměstnanosti a adaptability pracovní síly* do PO 2 *Sociální začleňování a boj s chudobou*. Zdrojem přesouvaných prostředků byly zejména úspory generované nedočerpáním v již realizovaných projektech v PO 1.

republice rychle stárne a demografický vývoj již v době přípravy OPZ ukazoval, že je třeba zvýšit podíl účasti starších lidí na trhu práce a jejich zaměstnatelnost. Ekonomická neaktivita přispívá k nárůstu materiální a sociální deprivace osob a ke zvýšení rizika jejich sociálního vyloučení – mezi osoby nejvíce ohrožené z pohledu trhu práce patří mj. osoby starší 55 let.

Informace o průběhu implementace operačního programu *Zaměstnanost 2014–2020* podávají pravidelné každoroční výroční zprávy schvalované monitorovacím výborem OPZ. Dle *Výroční zprávy o implementaci programu Zaměstnanost za rok 2018* bylo v OPZ vyhlášeno celkem 99 výzev k předkládání žádostí o podporu v objemu 2 629 mil. €, tj. více než 100 % alokace programu. Zaregistrováno bylo celkem 10 575 žádostí o podporu a na 5 137 projektů byly vydány právní akty o poskytnutí podpory (celkové způsobilé náklady 2 096 mil. €, tj. 81 % alokace).

Strategické dokumenty v oblasti politiky přípravy na stárnutí

Základním národním strategickým dokumentem pro oblast přípravy na stárnutí populace byl v kontrolovaném období ***Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017*** schválený usnesením vlády České republiky ze dne 13. února 2013 č. 108 s cílem reagovat na demografický vývoj, uskutečňovat potřebné změny v souvislosti se stárnutím populace, podpořit rozvoj společnosti pro lidi všech věkových skupin, překonat a změnit dosavadní stereotypní pohledy na stárnutí a stáří, zlepšovat postavení seniorů v naší společnosti. MPSV provedlo aktualizaci tohoto dokumentu k 31. 12. 2014 a vláda ČR ji schválila usnesením ze dne 30. března 2015 č. 218. NAPPPS kromě souboru opatření stanovil jednotlivým opatřením zodpovědné subjekty, vymezil okruh spolupracujících subjektů a termíny plnění.

V NAPPPS vláda České republiky schválila pro období 2013–2017 osm klíčových priorit:

- A. *Realizace politiky přípravy na stárnutí v České republice*
- B. *Zajištění a ochrana lidských práv starších osob*
- C. *Celoživotní učení*
- D. *Zaměstnávání starších pracovníků a seniorů*
- E. *Dobrovolnictví a mezigenerační spolupráce*
- F. *Kvalitní prostředí pro život seniorů*
- G. *Zdravé stárnutí*
- H. *Péče o seniory s omezenou soběstačností*

Každá priorita obsahovala strategické cíle, v nich řadu specifických cílů a jednotlivá opatření.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými v souvislosti s podporou zaměstnanosti osob starších 50 let a v souvislosti s podporou politiky pozitivního stárnutí z OPZ. Kontrolované období představovaly roky 2016 až 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly. Kontrola prověřovala, zda kontrolované činnosti byly v souladu s právními předpisy.

Na systémové úrovni se kontrola zaměřila na prověření poskytování peněžních prostředků na konkrétní projekty zaměřené na podporu osob starších 50 let, zejména plnění úloh řídicího orgánu při administraci, realizaci a vyhodnocování projektů OPZ. Bylo prověřeno, zda dotace byly poskytnuty v souladu s dokumentací OPZ a zda MPSV ověřuje splnění účelu dotace.

Kontrola u vybraných příjemců podpory byla zaměřena především na dodržování podmínek, za kterých jim byla dotace poskytnuta, a na dosahování cílů a účelu projektů. U příjemců podpory bylo rovněž ověřováno, zda byly dodrženy postupy při realizaci veřejných zakázek.

Kontrolní vzorek projektů byl totožný u MPSV jako řídicího orgánu OPZ i u příjemců podpory. Ke kontrole NKÚ bylo vybráno 12 projektů, které byly realizovány osmi příjemci podpory a spolufinancovány z OPZ. MPSV k 31. 3. 2020 schválilo u 12 kontrolovaných projektů celkové způsobilé výdaje ve výši 326 765 360,53 Kč a proplatilo 325 920 378,88 Kč (z toho 271 392 200,79 Kč z ESF a 54 528 178,09 Kč ze SR¹⁵). Kontrolovaný objem finančních prostředků činil 325 966 554,64 Kč (výdaje proplacené z prostředků ESF a SR, uhrazené sankce). (Viz příloha č. 2.)

Kontrolní akce se dále zaměřila na nastavení podpory z OPZ v návaznosti na strategické dokumenty politiky přípravy na stárnutí a vyhodnocení plnění úkolů uložených vládou ČR.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Neschválení strategického dokumentu pro oblast pozitivního stárnutí

MPSV pro období let 2018–2019 a do doby ukončení kontroly NKÚ v roce 2020 nemělo nastaveny priority, strategické cíle a opatření pro naplňování cílů politiky přípravy na stárnutí. MPSV sice dne 9. 8. 2019 předložilo vládě ČR návrh STRAPSS, ale do doby ukončení kontroly NKÚ nebyl schválen s odkazem na nutnost projednání tohoto návrhu v koaliční radě. MPSV v návrhu STRAPSS uvedlo zejména rozsáhlou socioekonomickou a demografickou analýzu a v závěru dokumentu formulovalo desatero přípravy na stárnutí společnosti s uvedením dílčích úkolů v rámci jednotlivých bodů desatera včetně uvedení gestora a odhadovaných finančních nákladů. MPSV v návrhu STRAPSS nezmiňuje důchodovou reformu nutnou pro další strategii přípravy na stárnutí společnosti, přestože je v dokumentu uvedeno, že česká společnost se mění – rodí se méně dětí a stále se prodlužuje délka dožití. MPSV v návrhu STRAPSS nestanovilo měřitelné indikátory ani konkrétní měřitelné cíle, což představuje riziko pro možnost vyhodnocování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti peněžních prostředků vynakládaných v souvislosti s opatřeními definovanými STRAPSS. MPSV v návrhu STRAPSS neuvedlo žádnou zmínku o vazbě na *Agendu udržitelného rozvoje* schválenou summitem OSN 25. 9. 2015 ani na navazující strategický rámec *Česká republika 2030*, který má v souladu s principy udržitelného rozvoje určovat základní směr rozvoje České republiky do roku 2030.

MPSV realizuje projekt financovaný z OPZ s celkovými způsobilými výdaji ve výši 101,87 mil. Kč, jehož účelem je „*systemová a metodická podpora rozvoje aktivit zaměřených na institucionální zajištění politiky přípravy na stárnutí na národní, krajské a místní úrovni*“, a předpokládaný termín ukončení projektu je 31. 12. 2020. Do doby ukončení kontroly NKÚ bylo v rámci projektu proplaceno celkem 32,15 mil. Kč. Hlavní výstup projektu v podobě *Strategického rámce přípravy na stárnutí společnosti pro období 2019–2025*, kde byl původní termín plnění stanoven na rok 2018, nebyl dosud publikován. Další tři klíčové aktivity (z celkových sedmi) nebyly realizovány v předpokládaném rozsahu. Dále jeden ze tří závazných indikátorů byl v době ukončení kontroly NKÚ plněn pouze na 33 %. Existuje tak riziko, že

¹⁵ Státní rozpočet.

výstupy těchto klíčových aktivit nebudou realizovány v předpokládaném rozsahu a indikátor nebude naplněn.

2. Nedostatky ve vyhodnocení NAPPPS

NKÚ ověřil, že NAPPPS obsahoval priority a opatření reagující na problematiku stárnutí obyvatelstva a podporující naplňování záměrů v oblasti politiky stárnutí společnosti a reflektoval hlavní principy strategie *Evropa 2020, Národní program reformy ČR* předcházejícího roku 2012 a v aktualizované verzi z 31. 12. 2014 reflektoval i *Strategii politiky zaměstnanosti do roku 2020*.

MPSV v NAPPPS nevymezilo pro jednotlivá opatření ověřitelné a porovnatelné indikátory tak, aby mohlo samo ověřit plnění jednotlivých cílů. Při aktualizaci NAPPPS k 31. 12. 2014 navrhlo MPSV specifické cíle zahrnující opatření se značným množstvím odpovědných a také spolupracujících subjektů. Až pro roky 2016 a 2017 MPSV vymezilo ověřitelné a porovnatelné indikátory pro jednotlivá opatření, nicméně některá opatření byla formulována všeobecně bez možnosti kvantifikovat míru plnění opatření, jako např. „*zlepšit informovanost, rozšířit nabídku, pokračovat v činnosti pracovní skupiny, zvýšit informovanost, zapojit se do mezinárodních projektů, podpořit starší uchazeče o zaměstnání, hledat možnosti zapojení starších pracovníků*“. Systém vyhodnocení NAPPPS využívalo MPSV poprvé pilotně při vyhodnocení NAPPPS za rok 2016 a plně a naposledy při vyhodnocení NAPPPS za rok 2017. Od té doby není systém hodnocení uplatňován. Přitom MPSV sdělilo, že systém bude využit jako inspirační zdroj pro hodnocení nového národního akčního plánu, který však do doby ukončení kontroly NKÚ nebyl schválen. MPSV nadále nevyužívá indikátorovou metodu strategie podporující pozitivní stárnutí, která byla v rámci *Programu veřejných zakázek ve výzkumu, experimentálním vývoji a inovacích pro potřeby státní správy „BETA“* pořízena z prostředků SR.

MPSV nesledovalo vynakládání výdajů ve své kapitole ve vztahu k prioritám a strategickým cílům schváleným vládou ČR v NAPPPS, popř. přímo na jednotlivá opatření v oblasti politiky přípravy na stárnutí.

3. Roztříštěnost systému podpory osob starších 50 let z OPZ

Ačkoliv v programovém dokumentu OPZ byla zaměstnanost starších osob zmíněna jako jeden z předpokladů dosažení cílové hodnoty zaměstnanosti ve věkové skupině 20–64 let ve výši 75 % pro rok 2020¹⁶ a osoby ve věku 55 a více let byly zahrnuty mezi skupiny nejvíce ohrožené z pohledu trhu práce, nebyl stanoven samostatný specifický cíl OPZ, který by byl zaměřen na podporu zaměstnanosti starších osob, ale cílovou skupinu osob ve věku 50 a více let bylo možné podpořit minimálně v rámci 6 specifických cílů OPZ.

V programovém období 2014–2020 vyhlásilo MPSV do března 2020 ve vybraných specifických cílech PO 1 a PO 2 celkem 68 výzev k předkládání žádostí o podporu s celkovou finanční alokací ve výši 56 880 mil. Kč. V osmi z nich byla jako jedna z cílových skupin uvedena skupina osob, pro které věk vyšší než 50 let představuje hendikep na trhu práce, tj. jako cílová skupina byly uvedeny „*osoby, které jsou znevýhodněny vzhledem k věku*“, „*osoby ve věku 50 a více let*“ nebo „*osoby 55–64 let*“ (sedm výzev v PO 1 a jedna výzva v PO 2). U dalších minimálně 35 výzev k předkládání žádostí o podporu bylo možné podpořit osoby ve věku 50 a více let, přestože nebyly výslovně uvedeny jako cílová skupina, ale mohly být podpořeny v rámci cílové skupiny „*osoby dlouhodobě či opakovaně nezaměstnané*“, „*osoby žijící v sociálně vyloučených lokalitách*“, „*osoby ohrožené vícenásobnými riziky*“, „*zaměstnanci*“ apod. Podpořit osoby ve

¹⁶ Cíl stanoven strategií *Evropa 2020*.

věku 50 a více let tak do doby ukončení kontroly NKÚ bylo možné v minimálně 43 výzvách s celkovou finanční alokací ve výši 44 976 mil. Kč.

MPSV v přehledu projektů OPZ k 29. 2. 2020, u kterých byly prostředky poskytnuty na podporu zaměstnanosti starších osob, uvedlo celkem 2 226 projektů s celkovými způsobilými výdaji dle právních aktů o poskytnutí podpory ve výši 6 438 258 373,26 Kč. Tyto projekty byly zaměřeny na podporu podnikového vzdělávání, sociálního dialogu, implementace politiky stárnutí na krajské úrovni, age managementu, na přímou podporu osob ve věku 50 a více let nebo osob s kumulací hendikepů na trhu práce a na podporu nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti. Kontrola NKÚ zjistila, že MPSV předložený přehled projektů OPZ k 29. 2. 2020, u kterých byly prostředky poskytnuty na podporu zaměstnanosti starších osob, nebyl úplný, neboť v něm MPSV nevedlo minimálně dalších sedm projektů zaměřených na podporu osob starších 50 let podpořených v rámci tří výzev k předkládání žádostí o podporu.

V rámci *Strategické evaluace OPZ II* (na datech k 31. 12. 2018) MPSV hodnotilo naplňování indikátorů dle jednotlivých investičních priorit a specifických cílů OPZ, tj. podpora osob ve věku 50 a více let byla hodnocena pouze v rámci jednotlivých specifických cílů, v rámci kterých je tato podpora realizována. Souhrnné vyhodnocení podpory osob ve věku 50 a více let nebylo v této strategické evaluaci provedeno, pouze v rámci kapitoly *Socioekonomický kontext OPZ* je uvedeno: „*Ještě vyšší nárůst vykazala i míra zaměstnanosti starších osob ve věku 55–64, která v ČR vzrostla z hodnoty 54 % v roce 2014 na 62,1 %, tj. o plných 8,1 p. b. Je tak aktuálně o 7,1 p. b. vyšší než specifický národní cíl pro rok 2020 (55 %) a o 5 p. b. vyšší než průměr v zemích EU-28.*“, což odkazuje na cíl „*zvyšování zaměstnanosti*“ stanovený strategií *Evropa 2020*. Ve stejné kapitole *Strategické evaluace OPZ II* je rovněž uvedeno: „*... hlavní cíl Strategie Evropa 2020 pro oblast zaměstnanosti již byl dosažen a překročen a stejná situace je v plnění cíle v oblasti sociálního začleňování. Dosaženy a překročeny již [byly] rovněž všechny specifické národní cíle pro oblast zaměstnanosti pro rok 2020.*“ *Strategická evaluace OPZ II* však neanalyzuje, do jaké míry k plnění cílů přispěly prostředky poskytnuté z OPZ a v jakém rozsahu je to důsledek dlouhodobého ekonomického růstu ČR.

4. Nedostatky v administraci projektů ze strany MPSV a nedostatky u příjemců podpory

MPSV u tří kontrolovaných projektů nezajistilo před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace důslednou předběžnou kontrolu plánovaných a připravovaných operací v souladu s ustanovením § 26 zákona č. 320/2001 Sb.¹⁷, neboť nezjistilo, že vymezení cílové skupiny projektu uvedené v rozhodnutích o poskytnutí dotace není v souladu s podmínkami stanovenými příslušnou výzvou k předkládání žádostí o podporu (cílová skupina byla vymezena širěji, než jak požadovala příslušná výzva k předkládání žádostí o podporu), a dále nezjistilo, že u jednoho projektu nebyla v rozhodnutí o poskytnutí dotace uvedena jedna z klíčových aktivit. Nicméně i přes absenci jedné klíčové aktivity v rozhodnutí o poskytnutí dotace probíhala realizace projektu v rozsahu všech klíčových aktivit uvedených v žádosti o podporu, stejně tak ve zprávách o realizaci byly uváděny informace o všech klíčových aktivitách uvedených v žádosti o podporu.

¹⁷ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

MPSV u jednoho projektu, pro nějž byla vypracována hodnocení individuálních hodnotitelů, která se od sebe lišila více, než umožňoval stanovený limit, nezajistilo arbitrážní hodnocení, které by stanovilo konečný výsledek hodnocení.

Jeden projekt zaměřený na realizaci měření vybraných pozic v odvětví a na stanovení vhodných opatření pro měřené pozice formálně naplnil účel dotace, neboť kopíroval jednotlivé klíčové aktivity projektu, nicméně šetření mezi zaměstnavateli pro ověření přínosů skončilo průměrným hodnocením 3,3 bodu, tzn. neutrální/bez vlivu/přínosu. Účel projektu v širším smyslu, vycházející z žádosti o podporu a analýzy v ní uvedené, nebylo možné kontrolou NKÚ vyhodnotit, neboť příjemce podpory neměl stanovenou povinnost sledovat využití zveřejněných výstupů a podklady poskytnuté příjemcem podpory konstatovaly pouze možnost jejich využití.

U dalšího kontrolovaného projektu s předpokládaným ukončením do 31. 12. 2020 bylo kontrolou NKÚ zjištěno, že čtyři klíčové aktivity ze sedmi neprobíhaly v rozsahu stanoveném Podmínkami použití podpory z OPZ, a existuje tudíž riziko průběžného nenaplnování výstupů těchto aktivit.

U jednoho projektu příjemce podpory vykázal výdaje za nájemné v plné výši do přímých nákladů, přestože pronajaté prostory nevyužíval výhradně pro práci s cílovou skupinou, ale rovněž i pro jinou práci v rámci své činnosti. Příjemce podpory se tímto jednáním dopustil porušení rozpočtové kázně až do výše 230 000 Kč.

Devět kontrolovaných projektů bylo zaměřeno na přímou podporu osob ve věku 50 a více let a jejich účelem bylo zlepšit postavení podpořených osob na trhu práce a zvýšit jejich zaměstnanost. Do doby ukončení kontroly NKÚ byly jejich proplacené celkové způsobilé výdaje ve výši 204 mil. Kč, z toho příspěvek EU činil 174 mil. Kč. Těchto projektů se prozatím zúčastnilo 2 236 podpořených osob. Finančně nejvýznamnější a stěžejní aktivitou projektů zaměřených na přímou podporu osob ve věku 50 a více let je zprostředkování zaměstnání formou dotovaného pracovního místa. Mzdové příspěvky jsou měsíčně vyúčtovávány na základě zaměstnavatelem skutečně vynaložených nákladů, a to po dobu 6 až 12 měsíců. Průměrná výše podpory na dotované zaměstnání jednoho účastníka osmi vybraných projektů se pohybovala v rozpětí od 70 tis. Kč do 135 tis. Kč. Počet dotovaných pracovních míst u kontrolovaných projektů k 31. 12. 2019 činil celkem 1 237.

Šest kontrolovaných projektů zaměřených na přímou podporu osob ve věku 50 a více let bylo v době kontroly NKÚ ukončených. Jejich celkové způsobilé výdaje byly ve výši 28 mil. Kč, z toho příspěvek EU činil 24 mil. Kč. Těchto projektů se zúčastnilo celkem 611 osob, z nichž:

- 339 získalo osvědčení o rekvalifikaci,
- 115 bylo zprostředkováno dotované pracovní místo. (Viz příloha č. 3.)

Po dobu realizace projektů došlo ke zvýšení zaměstnanosti podpořených osob. Příjemci podpory však nemají možnost ověřovat, zda zvýšení zaměstnanosti trvá i po skončení projektu, resp. po uplynutí doby, na kterou byla uzavřena pracovní smlouva na dotované pracovní místo. Ukončením účasti podpořené osoby v projektu nebo ukončením projektu ztrácí příjemce podpory možnost zjišťovat, zda poskytnutá podpora zlepšila u podpořené osoby postavení na trhu práce, tedy zejména zda podpořená osoba v důsledku účasti na projektu našla zaměstnání. ÚP ČR jako jeden z příjemců podpory může v rámci své činnosti pouze ověřit, zda se osoba vrátila do evidence ÚP ČR. U jednoho kontrolovaného projektu ÚP ČR se ze 110 dohod na dotované zaměstnání uzavřených do 30. 12. 2018 vrátilo do 12 měsíců po skončení poskytování příspěvku zaměstnavateli 37 klientů (tj. cca 33,6 %) zpátky

do evidence ÚP ČR, u druhého kontrolovaného projektu ÚP ČR se z 531 dohod na dotované zaměstnání uzavřených do 30. 11. 2018 vrátilo do 12 měsíců po skončení poskytování příspěvku zaměstnavateli 134 klientů (tj. cca 25,2 %) zpátky do evidence ÚP ČR.

MPSV uvedlo, že situaci podpořených osob ve věku 50 a více let na trhu práce sleduje zejména prostřednictvím následujících výsledkových indikátorů:

- 62700 *Účastníci zaměstnaní po ukončení své účasti, včetně OSVČ* (tj. původně nezaměstnaní nebo neaktivní účastníci intervence z ESF, kteří jsou do doby čtyř týdnů od data ukončení účasti na projektu zaměstnaní nebo OSVČ);
- 62900 *Účastníci zaměstnaní 6 měsíců po ukončení své účasti, včetně OSVČ* (tj. původně nezaměstnaní nebo neaktivní účastníci intervence z ESF, kteří jsou 6 měsíců po ukončení své účasti v projektu zaměstnaní nebo OSVČ);
- 63100 *Účastníci ve věku nad 54 let zaměstnaní 6 měsíců po ukončení své účasti, včetně OSVČ* (tj. původně nezaměstnaní nebo neaktivní účastníci intervence z ESF, kteří byli v den zahájení aktivity starší než 54 let a kteří jsou 6 měsíců po ukončení své účasti v projektu zaměstnaní nebo OSVČ).

NKÚ zjistil, že výše uvedené indikátory byly sledovány u pěti ukončených kontrolovaných projektů – jejich proplacené celkové způsobilé výdaje činily 24 mil. Kč (z toho příspěvek EU činil 20,5 mil. Kč) a zúčastnilo se jich 546 osob. Souhrnně bylo za těchto pět projektů dosaženo hodnot:

- 93 osob u indikátoru 62700 *Účastníci zaměstnaní po ukončení své účasti, včetně OSVČ*;
- 76 osob u indikátoru 62900 *Účastníci zaměstnaní 6 měsíců po ukončení své účasti, včetně OSVČ*.

Dosažené hodnoty indikátorů sledujících podpořené osoby 6 měsíců po ukončení jejich účasti v projektu však nebyly vykázány minimálně 6 měsíců po ukončení projektů, a tudíž nezohledňovaly podpořené osoby, které se projektů účastnily v závěru realizace projektů (viz též příloha č. 4). V kontrolovaných projektech proto nelze vyhodnotit efektivnost vynaložených prostředků.

Definice pojmů

Alokace	Příděl peněžních prostředků z ESI fondů a zdrojů vnitrostátního spolufinancování určený pro členský stát, cíl, program či jeho součást, rok, případně výzvu.
Cílová skupina	Skupina subjektů nebo osob, na kterou je projekt zaměřen a která z něj má užitek po dobu jeho realizace včetně případné doby udržitelnosti (např. účastníci rekvalifikačních kurzů, turisté, etnické menšiny, podnikatelé, zdravotně postižení, neúplné rodiny, obce apod.).
Podpora	Pojem, který vyjadřuje obecně příspěvek příjemci z EU (ESI fondů) a národních zdrojů.
Právní akt o poskytnutí/převodu podpory	Právní akt, ve kterém je stvrzeno poskytnutí/převod podpory subjektem poskytujícím podporu vůči příjemci. Blíže specifikuje podmínky poskytnutí/převodu podpory. Dle vztahu a charakteru poskytovatele podpory a příjemce může mít různou formu, např. to může být rozhodnutí o poskytnutí dotace, stanovení výdajů, smlouva o financování, dohoda o financování.
Příjemce	Veřejný nebo soukromý subjekt zodpovědný za zahájení, realizaci či udržení operace spolufinancované z ESI fondů, který na základě právního aktu o poskytnutí podpory a při splnění v něm stanovených podmínek předkládá řídicímu orgánu nebo zprostředkujícímu subjektu nebo platební agentuře žádost o platbu (resp. jednotnou žádost nebo žádost o dotaci) a přijímá nárokované finanční prostředky z veřejných rozpočtů.
Podpořené osoby = účastníci projektu	Osoby, které mají přímý prospěch z intervence ESF a pro něž jsou vyčleněny konkrétní výdaje. Účastníkem projektů byla dle pravidel OPZ pouze osoba, která získala v daném projektu podporu v rozsahu minimálně 40 hodin s tím, že alespoň 20 hodin z poskytnuté podpory nemělo charakter elektronického vzdělávání.

Zdroj: Obecná část pravidel pro žadatele a příjemce v rámci operačního programu Zaměstnanost.

Seznam použitých zkratk

CZV	celkové způsobilé výdaje
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
ESI fondy	evropské strukturální a investiční fondy
ESF	<i>Evropský sociální fond</i>
EU	Evropská unie
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MS2014+	monitorovací systém evropských fondů pro programové období 2014–2020
NAPPPS	<i>Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017</i>
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPZ	operační program <i>Zaměstnanost 2014–2020</i>
OSN	Organizace spojených národů
OSVČ	osoba samostatně výdělečně činná
PO	prioritní osa
SDGs	cíle udržitelného rozvoje (<i>Sustainable Development Goals</i>)
SR	státní rozpočet
STRAPSS	<i>Strategický rámec přípravy na stárnutí společnosti 2019–2025</i>
ÚP ČR	Úřad práce České republiky

Příloha č. 1

Vývoj počtu a podílu uchazečů o zaměstnání starších 50 let v jednotlivých krajích ČR

Kraj	Počet všech uchazečů o zaměstnání k					Počet uchazečů o zaměstnání nad 50 let k					Podíl uchazečů o zaměstnání nad 50 let na celkovém počtu uchazečů o zaměstnání k (v %)				
	30.06.15	31.12.16	31.12.17	31.12.18	30.06.19	30.06.15	31.12.16	31.12.17	31.12.18	30.06.19	30.06.15	31.12.16	31.12.17	31.12.18	30.06.19
Praha	39 764	30 179	21 787	18 476	17 771	11 204	9 140	7 085	5 849	5 626	28,2	30,3	32,5	31,7	31,7
Středočeský kraj	48 614	38 966	29 370	25 238	21 929	15 012	12 929	10 378	9 103	8 042	30,9	33,2	35,3	36,1	36,7
Jihočeský kraj	20 689	19 385	14 112	11 060	8 234	6 499	6 808	5 231	4 056	3 187	31,4	35,1	37,1	36,7	38,7
Píleňský kraj	18 244	14 655	10 517	9 009	8 247	5 905	5 220	4 056	3 330	3 043	32,4	35,6	38,6	37	36,9
Karlovarský kraj	14 884	11 796	7 488	6 229	5 531	4 611	3 995	2 797	2 284	2 087	31	33,9	37,4	36,7	37,7
Ústecký kraj	53 678	44 528	31 522	26 335	22 398	15 015	13 837	10 766	8 905	7 876	28	31,1	34,2	33,8	35,2
Liberecký kraj	19 905	16 104	11 861	10 091	8 647	5 790	4 981	3 962	3 350	2 988	29,1	30,9	33,4	33,2	34,6
Královéhradecký kraj	18 132	14 270	10 483	8 968	7 518	5 421	4 685	3 768	3 145	2 802	29,9	32,8	35,9	35,1	37,3
Pardubický kraj	16 438	14 407	10 152	7 914	6 192	5 330	4 971	3 709	2 817	2 307	32,4	34,5	36,5	35,6	37,3
Kraj Vysočina	19 294	17 672	12 992	10 628	8 078	6 231	6 158	4 955	4 103	3 226	32,3	34,8	38,1	38,6	39,9
Jihomoravský kraj	54 569	49 032	37 290	32 042	26 232	16 244	15 582	12 941	11 256	9 532	29,8	31,8	34,7	35,1	36,3
Olomoucký kraj	30 506	26 495	19 519	14 801	11 043	9 770	9 228	7 524	5 631	4 415	32	34,8	38,5	38	40
Zlínský kraj	23 413	19 848	14 040	10 954	8 540	7 773	7 087	5 464	4 305	3 515	33,2	35,7	38,9	39,3	41,2
Moravskoslezský kraj	73 265	64 036	49 487	39 789	35 363	23 895	22 726	19 619	16 240	14 814	32,6	35,5	39,6	40,8	41,9
Celkem ČR	451 395	381 373	280 620	231 534	195 723	138 700	127 347	102 255	84 374	73 460	30,7	33,4	36,4	36,4	37,5

Zdroj: ÚP ČR



Příloha č. 2

Kontrolované projekty - kontrolovaný objem

Registrační číslo projektu	Název projektu CZ	Příjemce	Právní akt o poskytnutí podpory		Schváleno a proplaceno k 31. 3. 2020		Uhrazené sankce v Kč
			CZV projektu v Kč	Příspěvek EU v Kč	CZV projektu v Kč	Příspěvek EU v Kč	
CZ.03.1.52/0.0/0.0/15_002/0001783	Společným postupem sociálních partnerů k přípravě odvětví na změny důchodového systému - etapa II.	Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR	65 501 713,23	52 780 953,01	62 413 173,20	50 292 222,85	12 120 950,35
CZ.03.1.52/0.0/0.0/18_094/0010197	Společným postupem sociálních partnerů k řešení klíčových témat v odvětvích	Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR	50 668 134,91	40 828 129,76	27 337 894,67	22 028 738,82	5 309 155,85
CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_040/0002535	Začni znovu	ANNA KK	5 914 517,50	5 027 339,87	5 616 803,66	4 774 283,09	842 520,57
CZ.03.1.48/0.0/0.0/16_053/0004059	Znovuzačlenění na trh práce i po padesátce - NAŠE ŠANCE	OMNI TEMPORE o.p.s.	4 617 575,00	3 924 938,75	4 403 065,49	3 742 605,67	660 459,82
CZ.03.1.48/0.0/0.0/16_046/0011316	CESTA	OMNI TEMPORE o.p.s.	18 979 246,60	16 132 359,61	3 795 849,32	3 226 471,92	569 377,40
CZ.03.1.48/0.0/0.0/16_053/0003990	SPOLEČNĚ TO ZVLÁDNEME	MAS Vladař o.p.s.	5 964 250,00	5 069 612,50	5 924 557,50	5 035 873,86	888 683,64
CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_040/0002418	DO PRÁCE PO PADESÁTCE II	Počítačová služba s.r.o.	5 941 057,50	5 049 898,87	5 633 210,87	4 788 229,22	0,00
CZ.03.1.51/0.0/0.0/16_061/0003204	Rovnost žen a mužů v JMK	Age Management z.s.	3 097 340,00	2 632 739,00	2 587 847,82	2 199 670,63	388 177,19
CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_040/0002408	Age management v praxi - nová kariéra po padesátce	Age Management z.s.	5 683 706,25	4 831 150,31	3 734 060,98	3 173 951,82	560 109,16
CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_010/0000013	Začínáme po 50 ve Středočeském kraji II	Úřad práce České republiky	71 205 262,00	60 524 472,70	30 798 672,60	26 178 871,72	4 619 800,88
CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_010/0000041	50 PLUS v Jihomoravském kraji	Úřad práce České republiky	214 622 984,00	182 429 536,40	142 373 541,63	121 017 510,38	21 356 031,25
CZ.03.2.63/0.0/0.0/15_017/0006207	Implementace politiky stárnutí na krajskou úroveň	Ministerstvo práce a sociálních věcí	101 875 432,95	79 017 132,68	32 146 682,79	24 933 770,81	7 212 911,98
CELKEM			554 071 219,94	458 248 263,46	326 765 360,53	271 392 200,79	54 528 178,09

Zdroj: MS2014+

Vybrané klíčové aktivity ukončených projektů zaměřených na přímou podporu osob starších 50 let

Registrační číslo projektu	Název projektu	Příjemce	CZV projektu schválené (v Kč)	Příspěvek EU proplacený (v Kč)	Dohody o účasti v projektu (osob)	Celkový počet účastníků*	Motivačně-aktivizační aktivity (osob)	Rekvalifikace (kurzy)	Rekvalifikace (účastníci)	Pracovní diagnostiky (osob)	Bilanční diagnostiky (osob)	Pracovní místa dotovaná	Pracovní místa nedotovaná
CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_040/0002535	Začni znovu	ANNA KK	5 616 803,66	4 774 283,09	155	128	128	90	72	39	22	15	neuveдено v textu ZoR
CZ.03.1.48/0.0/0.0/16_053/0004059	Znovuzačlenění na trh práce i po padesátce - NAŠE ŠANCE	OMNI TEMPORE o.p.s.	4 403 065,49	3 742 605,67	91	91	91	48	36	30	26	16	17
CZ.03.1.48/0.0/0.0/16_053/0003990	SPOLEČNĚ TO ZVLÁDNEME	MAS Vladař o.p.s.	5 924 557,50	5 035 873,86	82	80	0	52	44	74	76	18	16
CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_040/0002418	DO PRÁCE PO PADESÁTCE II	Počtačová služba s.r.o.	5 633 210,87	4 788 229,22	144	133	136	94	87	0	0	32	neuveдено v textu ZoR
CZ.03.1.51/0.0/0.0/16_061/0003204	Rovnost žen a mužů v JMK	Age Management z.s.	2 587 847,82	2 199 670,63	82	65	78	52	34	72	0	13	7
CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_040/0002408	Age management v praxi - nová kariéra po padesátce	Age Management z.s.	3 734 060,98	3 173 951,82	121	114	97	76	66	0	0	21	6
Celkem			27 899 546,32	23 714 614,29	675	611	530	412	339	215	124	115	46

Zdroj: MS2014+

Pozn.: * Za účastníka je považována osoba, která čerpala podporu v rozsahu alespoň 40 hod.





Příloha č. 4

Indikátory po ukončení účasti v projektu

Registrační číslo projektu	Název projektu CZ	Proplacené CZV projektu (v Kč)	Proplacený příspěvek EU (v Kč)	Realizace od	Realizace do	Indikátor 62700 v MS2014+	Datum dosažené hodnoty 62700 dle sdělení MPSV	Indikátor 62900	Datum změny indikátoru 62900 v MS2014+	Datum dosažené hodnoty 62900 dle sdělení MPSV	Indikátor 63100	Datum změny indikátoru 63100 v MS2014+	Datum dosažené hodnoty 63100 dle sdělení MPSV
CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_040/0002535	Začni znovu	5 616 803,66	4 774 283,09	01.09.16	31.08.18	40	31.08.18	20	08.03.19	31.08.18	7	08.03.19	31.08.18
CZ.03.1.48/0.0/0.0/16_053/0004059	Znovuzačlenění na trh práce i po padesátce - NAŠE ŠANCE	4 403 065,49	3 742 605,67	01.04.17	31.03.19	13	30.09.18	12	22.01.19	30.09.18	5	22.01.19	30.09.18
CZ.03.1.48/0.0/0.0/16_053/0003990	SPOLEČNĚ TO ZVLÁDNEME	5 924 557,50	5 035 873,86	01.06.17	31.05.19	7	30.11.18	0	11.03.19	indikátor neuveden	0	11.03.19	30.11.18
CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_040/0002418	DO PRÁCE PO PADESÁTCE II	5 633 210,87	4 788 229,22	01.10.16	30.09.18	29*	neuvedeno	27	06.02.19	neuvedeno	16	06.02.19	neuvedeno
CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_040/0002408	Age management v praxi - nová kariéra po padesátce	2 587 847,82	2 199 670,63	01.10.16	30.09.18	4**	30.09.17	17	20.06.18	31.03.18	11	20.06.18	31.03.18
CELKEM		24 165 485,34	20 540 662,47			93		76			39		

Zdroj: MS2014+, sdělení MPSV

Poznámka: * V MS2014+ je uvedena hodnota 6 (stejná hodnota je uvedena u indikátoru 62701 účastníci zaměstnaní po ukončení své účasti, včetně OSVČ – muži, u indikátoru 62702 účastníci zaměstnaní po ukončení své účasti, včetně OSVČ – ženy je uvedena hodnota 23, tj. celkem 29)

** V MS2014+ je uvedena hodnota 2 (u indikátoru 62701 účastníci zaměstnaní po ukončení své účasti, včetně OSVČ – muži je uvedena hodnota 1, u indikátoru 62702 účastníci zaměstnaní po ukončení své účasti, včetně OSVČ – ženy je uvedena hodnota 3, tj. celkem 4)

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/24

Hospodaření Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského s majetkem státu a s prostředky státního rozpočtu po jeho transformaci

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále též „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/24. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský nakládá s majetkem a peněžními prostředky státu účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy; ověřit, zda bylo transformací Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského a Státní rostlinolékařské správy dosaženo deklarovaných cílů.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od září 2019 do května 2020.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2014 až 2018, v případě věcných a časových souvislostí i předcházející a následující období. Kontrola hospodaření byla provedena za roky 2016 až 2018. Naplnění cílů transformace, především dosažení úspor, bylo kontrolováno za období 2014 až 2018.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství (dále též „MZe“);

Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský, Brno (dále též „ÚKZÚZ“).

Kolegium NKÚ na svém XII. jednání, které se konalo dne 17. srpna 2020,
schválilo usnesením č. 10/XII/2020
kontrolní závěr v tomto znění:

Hospodaření ÚKZÚZ

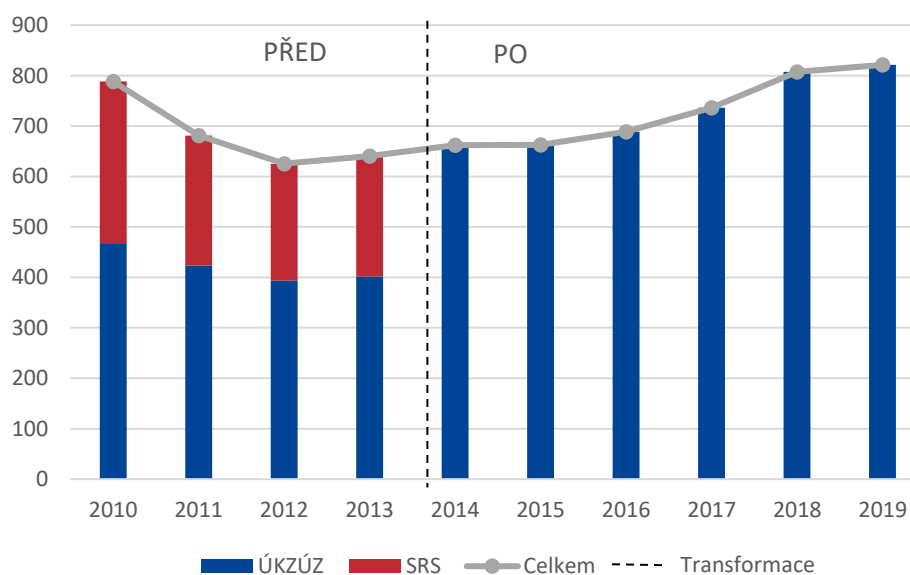
2 070 mil. Kč
účetní hodnota majetku ÚKZÚZ
k 31. 12. 2018 (BRUTTO)

707 mil. Kč
účetní hodnota staveb ÚKZÚZ
k 31. 12. 2018 (BRUTTO)

807 mil. Kč
celkové výdaje ÚKZÚZ
za rok 2018

1 108
počet zaměstnanců ÚKZÚZ
k 31. 12. 2018

Čerpání rozpočtu v letech 2010–2019 (v mil. Kč)



Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat z informačního portálu Ministerstva financí *MONITOR*.

I. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolou bylo prověřeno hospodaření ÚKZÚZ, zda nakládá s majetkem a peněžními prostředky státu účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy. Především se jednalo o kontrolu splnění povinností při nabývání, nakládání s majetkem a pozbývání majetku, kontrolu vybraných nákladů a výnosů, nájmu, pronájmů a fungování vnitřního kontrolního systému. Kontrolní akce u MZe byla zaměřena na plnění povinností zřizovatele a správce kapitoly státního rozpočtu.

Současně byl kontrole podroben proces přípravy a průběh transformace Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského a Státní rostlinolékařské správy (dále též „SRS“) na základě zákona č. 279/2013 Sb.¹ (dále též „transformační zákon“). Dále bylo kontrolováno, zda bylo transformací dosaženo stanovených cílů.

A) HOSPODAŘENÍ ÚKZÚZ

V oblasti nakládání s majetkem a peněžními prostředky státu nebyly na kontrolním vzorku zjištěny u ÚKZÚZ zásadní nedostatky s negativním dopadem na hospodárnost a účelnost vynaložených prostředků. ÚKZÚZ v některých zjištěných případech nepostupoval v souladu s právními předpisy nebo postupoval v rozporu s vlastními vnitřními předpisy. Kontrolou byly zjištěny dílčí nedostatky v oblasti vedení účetnictví, evidence nemovitého majetku, či zveřejňování povinných informací.

B) TRANSFORMACE

MZe neprovedlo vyhodnocení naplňování cílů a přínosů transformace. MZe rovněž nesledovalo a nevyhodnotilo náklady vynaložené na sloučení ÚKZÚZ a SRS, čímž nepostupovalo v souladu s rozpočtovými pravidly². MZe nemá informace o tom, zda bylo dosaženo cílů a úspor státního rozpočtu, ani kolik peněžních prostředků bylo na sloučení ÚKZÚZ a SRS vynaloženo a zda byly tyto prostředky použity účelně, hospodárně a přinesly požadované efekty.

MZe nenastavilo transformační cíle dostatečně konkrétní, termínované a měřitelné. Jediným vyhodnotitelným cílem, jehož plnění mohl NKÚ vyhodnotit, bylo dosažení úspor výdajů státního rozpočtu. Sloučením ÚKZÚZ a SRS očekávaných úspor nebylo dosaženo.

NKÚ doporučuje MZe a ÚKZÚZ, s ohledem na značný rozsah majetku a na náklady spojené s údržbou a využíváním majetku, vypracovat dlouhodobou strategii pro řízení hospodaření

¹ Zákon č. 279/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

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

s majetkem s cílem přehodnotit strukturu a potřebnost majetku, se kterým je ÚKZÚZ příslušný hospodařit.

Celkové vyhodnocení vyplývá z těchto zjištěných nedostatků:

A) HOSPODAŘENÍ ÚKZÚZ

A1. Nedostatečná úprava vnitřních předpisů pro odpisování majetku

Vnitřní předpisy ÚKZÚZ pro oblast odpisování majetku jsou v rozporu s právními předpisy, jelikož nezabezpečují odpisování majetku po celou dobu jeho užívání.

ÚKZÚZ v některých případech neupravil předpokládanou dobu užívání dlouhodobého majetku, nestanovil nově jeho zůstatkovou cenu ve vztahu k předpokládané době jeho užívání a nezohlednil tyto skutečnosti úpravou odpisového plánu. V důsledku toho ÚKZÚZ neodpisoval tento majetek po celou dobu jeho užívání.

A2. Nedostatky v evidenci majetku

ÚKZÚZ v rámci své činnosti hospodaří s velkým množstvím dlouhodobého majetku. ÚKZÚZ neměl žádný vnitřní předpis, který by jednoznačně upravoval postup a způsob zařídování majetku v účetnictví na analytické účty a vedení evidencí jednotlivých druhů majetku.

ÚKZÚZ nevede karty majetku tak, aby byly dostatečně přehledné, přesné a průkazné. Na kartách majetku nebyly uvedeny dostatečně konkrétní popisy umístění majetku, případně další informace potřebné k určení způsobu využívání, např. rekreační objekty.

U vybraného vzorku nemovitého majetku bylo v 33 % případů zjištěno nesprávné zařazení majetku v účetní evidenci ÚKZÚZ z hlediska druhu majetku a typu využití.

A3. Nedostatečné zveřejňování povinných informací

V některých případech nepostupoval ÚKZÚZ v souladu s právní úpravou a nesplnil povinnost zveřejňovat informace nebo je nezveřejnil v zákonem stanovených lhůtách. A to například na profilu zadavatele v případě veřejných zakázek (zákon č. 137/2006 Sb.³) nebo v registru smluv (zákon č. 340/2015 Sb.⁴).

B) TRANSFORMACE

B1. Chybějící dokumentace k provedené transformaci

MZe ani ÚKZÚZ nemají žádné dokumenty či informace, které by dokládaly strategická rozhodnutí učiněná při přípravě transformace, resp. sloučení SRS a ÚKZÚZ.

³ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁴ Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

MZe nebylo schopno zdůvodnit výběr právě těchto organizací ke sloučení. MZe nemá žádné podkladové dokumenty a informace, které by dokladovaly proces přípravy nastavení cílů, reálnost nastavených cílů, přínosů a úspor.

B2. Nevhodně nastavené cíle transformace

Cíle transformace ÚKZÚZ a SRS nestanovilo MZe podle definice SMART⁵ cílů. Převážná většina cílů (čtyři z pěti) nebyla stanovena dostatečně konkrétně. Termínované a měřitelné byly pouze dva cíle z pěti.

Díky nevhodně nastaveným cílům nelze jednoznačně vyhodnotit, zda transformace přinesla očekávané výsledky a přínosy. Například není zřejmé, jak mělo sloučení ÚKZÚZ a SRS přispět ke zjednodušení právních předpisů týkajících se zemědělství, jelikož došlo k prostému sloučení dvou organizací, které měly různé oblasti působnosti. ÚKZÚZ se sice podílel na úpravách právních předpisů, nelze však vyhodnotit, zda úpravy vedly k jejich zjednodušení z důvodu jejich provázanosti s evropskými předpisy.

Jediným transformačním cílem dostatečně konkrétním, termínovaným a měřitelným, jehož plnění mohl NKÚ vyhodnotit, bylo snížit výdaje státního rozpočtu. Kontrolou bylo zjištěno, že transformace nepřinesla úspory v deklarované výši.

B3. Nevyhodnocení provedené transformace

MZe neprovedlo vyhodnocení účinnosti a naplňování cílů a přínosů sloučení ÚKZÚZ a SRS. Tuto povinnost MZe z pozice zřizovatele slučovaných organizací neuložilo ani jednotlivým organizacím. ÚKZÚZ rovněž nesledoval a nevyhodnotil stanovené cíle.

Do doby ukončení kontrolní akce nemělo MZe informace o tom, jak se sloučení zdařilo, tedy zda bylo dosaženo stanovených cílů a úspor státního rozpočtu, případně v jaké výši, anebo proč nebylo možné cílů a úspor dosáhnout.

Obdobná situace panuje i v oblasti vynaložených nákladů na sloučení organizací. Náklady na sloučení ÚKZÚZ a SRS nebyly sledovány, a proto není možné vyčíslit, jakou částku MZe a ÚKZÚZ vynaložily na toto sloučení. Tím, že MZe nesledovalo a nevyhodnotilo náklady, nemohlo účinně působit k co nejchopodárnějšímu, nejefektivnějšímu a nejúčinnějšímu vynakládání výdajů² při procesu transformace ÚKZÚZ.

⁵ Např. dle *Metodiky přípravy veřejných strategií vydané Ministerstvem pro místní rozvoj*, která byla vzata na vědomí usnesením vlády ČR ze dne 2. května 2013 č. 318. Toto usnesení ukládá členům vlády a vedoucím ostatních ústředních úřadů vycházet z metodiky při přípravě strategických dokumentů.
SMART cíle: *specific* – konkrétní, *measureable* – měřitelné, *achievable* – dosažitelné, *result focused* – zaměřené na dosažení výsledků a *time-bound* – časově ohraničené.

II. Informace o kontrolované oblasti

Ministerstvo zemědělství

Ministerstvo zemědělství je ústředním orgánem státní správy ve věcech veterinární péče, rostlinolékařské péče, péče o potraviny, péče o ochranu zvířat proti týrání a pro ochranu práv k novým odrudám rostlin a plemenům zvířat.

MZe jako správce kapitoly státního rozpočtu je zodpovědné za hospodaření s prostředky státního rozpočtu a jinými peněžními prostředky státu ve své kapitole.

MZe je zřizovatelem organizační složky státu ÚKZÚZ a je odpovědné za restrukturalizaci dozorových organizací, tj. za sloučení ÚKZÚZ se Státní rostlinolékařskou správou.

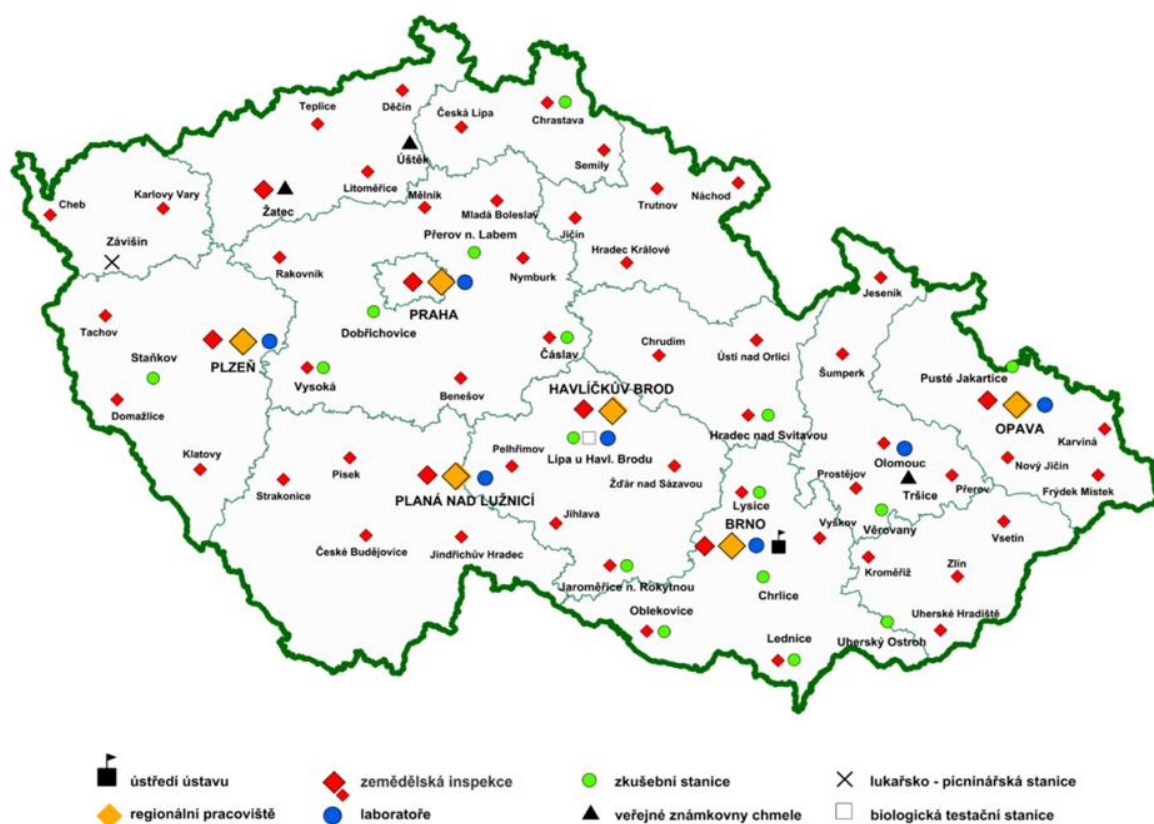
Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský

Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský je organizační složkou státu. Působnost ÚKZÚZ upravuje zákon č. 147/2002 Sb.⁶.

ÚKZÚZ provádí odborné a zkušební úkony, kontrolní a dozorové činnosti v oblasti odrudového zkušebnictví, krmiv, v oblasti schvalování hnojiv, kontroly jejich používání a zavádění do oběhu. Dále ÚKZÚZ provádí monitoring vlastností půd, výživy rostlin a osiv, ochrany proti škodlivým organismům a přípravkům na ochranu rostlin. Provozuje laboratoře, biologické testační stanice, zkušební stanice, ověřovací střediska. Po celé ČR je rozmístěno šest regionálních pracovišť, sedm laboratoří, 16 zkušebních stanic a 56 zemědělských inspekcí.

⁶ Zákon č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském).

Obrázek č. 1: Schématické rozmístění pracovišť ÚKZÚZ v ČR



Zdroj: převzato z výroční zprávy o činnosti ÚKZÚZ za rok 2018.

ÚKZÚZ vede registr krmivářských provozů, databázi odrůd, veřejný registr půd, registr přípravků na ochranu rostlin, registr hnojiv a registr držitelů odborné způsobilosti pro přípravky. Dále je pověřen vedením registru chmelnic a vinic.

ÚKZÚZ je rovněž orgánem zodpovědným za provádění činností bezprostředně souvisejících s ochranou rostlin, mezi něž patří například monitorování škodlivých organismů a podmínek pro jejich šíření, zpracovávání anti-rezistentních strategií a zajištění jejich dostupnosti apod.

ÚKZÚZ je národní organizací ochrany rostlin podle *Mezinárodní úmluvy o ochraně rostlin* a vykonává činnosti v oblasti rostlinolékařské péče, např. provádí dovozní a vývozní rostlinolékařskou kontrolu, vystavuje oprávnění k vydávání rostlinolékařských pasů, nařizuje mimořádná rostlinolékařská opatření.

A) Hospodaření ÚKZÚZ

ÚKZÚZ je účetní jednotka dle zákona č. 563/1991 Sb.⁷, při zadávání veřejných zakázek má postavení veřejného zadavatele. Dále je ÚKZÚZ správním úřadem podřízeným MZe se svým vlastním rozpočtem v rámci kapitoly MZe. ÚKZÚZ hospodaří s majetkem státu, ke kterému má

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

příslušnost hospodařit, s peněžními prostředky přijatými ze státního rozpočtu a dalšími peněžními prostředky podle zákona č. 218/2000 Sb.² a č. 219/2000 Sb.⁸.

ÚKZÚZ hospodařil k 31. 12. 2018 s majetkem v celkové hodnotě 2 069 787 tis. Kč (brutto). Z toho hodnota dlouhodobého hmotného majetku byla ve výši 1 856 499 tis. Kč (brutto).

Náklady na opravy a udržování majetku se v jednotlivých letech kontrolovaného období pohybovaly zhruba ve výši 30 mil. Kč.

Tabulka č. 1: Přehled vybraného dlouhodobého majetku v kontrolovaném období (v tis. Kč)

Položka (název)	Netto			Brutto		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Aktiva celkem	1 007 408	1 008 035	1 013 969	2 008 240	2 031 714	2 069 787
Stálá aktiva	936 074	927 034	930 351	1 936 734	1 950 322	1 985 537
Dlouhodobý nehmotný majetek	10 735	9 355	10 326	125 996	127 129	129 038
<i>Software</i>	10 735	9 355	10 326	100 049	101 434	104 381
Dlouhodobý hmotný majetek	925 339	917 679	920 025	1 810 738	1 823 193	1 856 499
<i>Pozemky</i>	124 950	126 095	125 548	124 950	126 095	125 548
<i>Stavby</i>	526 888	519 665	510 074	712 796	711 158	706 923
<i>Samostatné hmotné movité věci a soubory hmotných movitých věcí</i>	271 920	270 746	282 970	730 155	745 034	777 574

Zdroj: informační systém *MONITOR* Státní pokladny – rozvahy ÚKZÚZ.

Pozn.: Brutto je původní hodnota, kterou měl dlouhodobý majetek v době svého pořízení. Korekce jsou veškerá ponížení této hodnoty majetku (např. odpisy) na tzv. čistou (netto) hodnotu.

ÚKZÚZ hospodaří s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu, které mu každoročně stanoví MZe. ÚKZÚZ využívá údaje z účetnictví pro sestavování a hodnocení plnění rozpočtu, konkrétně pro stanovení odhadované očekávané výše výdajů na jednotlivé činnosti, které ÚKZÚZ vykonává na základě svěřené oblasti působnosti dle zvláštních zákonů, a další odborné činnosti.

Tabulka č. 2: Příjmy a výdaje ÚKZÚZ v letech 2016–2018 (v tis. Kč)

Konečný rozpočet (rozpočet po změnách) v tis. Kč*	Rok		
	2016	2017	2018
Příjmy	72 000	78 201	75 915
Výdaje	719 179	778 986	853 396

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě přehledu rozpočtových opatření za roky 2016–2018 a finančních výkazů ÚKZÚZ.

* Konečný rozpočet výdajů obsahuje i rozpočtová opatření týkající se nároků z nespotřebovaných výdajů. U příjmů je v tabulce uváděn pouze rozpočet po změnách.

Největší položku výdajů tvořily výdaje na platy, jejichž hodnota dosáhla v roce 2018 částky 405 765 tis. Kč. K 31. 12. 2018 zaměstnával ÚKZÚZ celkem 1 108 pracovníků. Největší položkou příjmů byly v roce 2018 příjmy z vlastní činnosti ve výši 68 500 tis. Kč.

⁸ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

B) Transformace ÚKZÚZ a SRS

Strukturální reformu resortu zemědělství a jeho institucí připravovalo MZe na základě programového prohlášení vlády ČR. V programovém prohlášení vlády České republiky ze 4. srpna 2010 je mj. uvedeno:

„... Vláda zredukuje byrokratický aparát v resortu tak, aby se snížily rozpočtové výdaje a aby občané, podnikatelé a zemědělci méně trpěli průtahy v jednání s administrativou. Vláda... navrhne spojení odborně příslušných kontrolních institucí s cílem zjednodušit administrativu a snížit byrokratickou zátěž podnikatelů...“

MZe vybralo několik oblastí, které se rozhodlo v souladu s tímto prohlášením restrukturalizovat. Do jedné z oblastí bylo vybráno i sloučení ÚKZÚZ a SRS a příprava tohoto sloučení byla oficiálně zahájena v roce 2012.

V únoru 2012 byl zřízen řídicí výbor pro restrukturalizaci Ministerstva zemědělství a jeho institucí (dále též „Řídicí výbor“), jehož úkolem bylo mimo jiné připravit a koordinovat proces sloučení ÚKZÚZ a SRS.

Proces přípravy slučování probíhal na ÚKZÚZ a SRS prostřednictvím sedmi pracovních skupin pod dohledem koordinační skupiny, která spolupracovala s Řídicím výborem. Výsledkem jejich práce byl společný návrh funkčního systému odborných agend sloučené instituce včetně organizační struktury a oblastí s navrženými úsporami.

Vláda ČR schválila svým usnesením ze dne 6. března 2013 č. 153 návrh transformačního zákona, kterým se mění zákon č. 147/2002 Sb.⁶ a zákon č. 326/2004 Sb.⁹ Součástí schváleného materiálu je i důvodová zpráva, kde jsou definovány cíle, kterých mělo být pomocí sloučení ÚKZÚZ a SRS dosaženo:

- zlepšit říditelnost systému snížením počtu OSS,
- snížit byrokratickou zátěž,
- zjednodušit právní předpisy týkající se zemědělství,
- zamezit duplicitě těch činností, které mohou být v současné době vykonávány oběma dozorovými organizacemi,
- snížit výdaje státního rozpočtu vynakládaných MZe na činnosti těchto dozorových organizací.

Návrh transformačního zákona byl schválen v legislativním procesu a dne 10. 9. 2013 zveřejněn ve *Sbírce zákonů* pod číslem 279/2013 Sb.¹

Dne 1. 1. 2014 došlo na základě schváleného zákona k zániku SRS a jeho včlenění do ÚKZÚZ. Veškerá práva a povinnosti z právních vztahů (tedy i příslušnost hospodařit s majetkem), ve kterých byla účastníkem SRS, přešla na ÚKZÚZ.

V příloze č. 1 je uvedena časová osa transformace ÚKZÚZ a SRS.

⁹ Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda ÚKZÚZ nakládá s majetkem a peněžními prostředky státu účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy, a dále ověřit, zda bylo transformací Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského a Státní rostlinolékařské správy dosaženo deklarovaných cílů.

U ÚKZÚZ byla kontrola zaměřena na hospodaření ÚKZÚZ s dlouhodobým hmotným majetkem (pořízení majetku, užívání a udržování, nájem a pronájem, nakládání s nepotřebným majetkem) a peněžními prostředky státu (vybrané nákladové a výnosové položky). Kontrola se dále zaměřila na nastavení a fungování vnitřního kontrolního systému ÚKZÚZ, nastavení a systém odpisování a inventarizace majetku.

Kontrola byla rovněž podrobena příprava, zabezpečení a vyhodnocení transformace (vyhodnocení vynaložených nákladů a splnění předpokládaných cílů a přínosů transformace).

U MZe byla kontrola zaměřena na činnost zřizovatele a správce kapitoly státního rozpočtu a dále na přípravu, zabezpečení a vyhodnocení transformace ÚKZÚZ a SRS.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2014 až 2018, v případě věcných a časových souvislostí i předcházející a následující období. Kontrola hospodaření byla provedena za roky 2016 až 2018. Naplnění cílů transformace, především dosažení úspor, bylo kontrolováno za období 2014 až 2018.

Ke kontrole byl vybrán vzorek majetku a peněžních prostředků ÚKZÚZ v celkové výši 624 863 423,30 Kč. Na úrovni systému u ÚKZÚZ byl prověřen majetek v celkové výši 631 272 367,05 Kč (viz příloha č. 2). Kontrolovaný objem u MZe nebyl vyčíslen, jelikož u MZe byly kontrolovány povinnosti zřizovatele bez přímé vazby na finanční prostředky.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

A) HOSPODAŘENÍ ÚKZÚZ

A1. Nedostatečná úprava vnitřních předpisů pro odpisování majetku

Kontrola NKÚ prověřila nastavení vnitřních předpisů ÚKZÚZ, jejich soulad s právními předpisy¹⁰, které se týkají odpisování, a ověřila jejich funkčnost. Kontrolou na vzorku vybraných případů byla ověřena správnost odpisování včetně zaúčtování.

¹⁰ Ověření souladu s právními předpisy: zákon č. 563/1991 Sb., zákon č. 218/2000 Sb., zákon č. 219/2000 Sb., vyhláška č. 410/2009 Sb., vyhláška č. 62/2001 Sb., český účetní standard č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku*.

S ohledem na provedenou novelizaci ČÚS 708¹¹ bylo povinností ÚKZÚZ dle ustanovení § 36 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb.⁷ nejpozději k 1. 1. 2015 přehodnotit odpisové plány a stanovit zbytkovou hodnotu majetku pouze u majetku, u kterého ÚKZÚZ předpokládal, že by v okamžiku vyřazení majetku mohl získat určitou hodnotu představující například nevyužitý potenciál z tohoto majetku, který využije jiná účetní jednotka.

NKÚ kontrolou nastavení vnitřních předpisů pro odpisování majetku zjistil, že interní směrnice ÚKZÚZ jsou v rozporu s ustanovením § 66 vyhlášky č. 410/2009 Sb.¹² a v rozporu s ČÚS 708, neboť nestanoví povinnost upravit odpisový plán na předpokládanou, resp. nově stanovenou dobu užívání takového majetku.

Kontrolou bylo zjištěno, že ÚKZÚZ eviduje a užívá majetek, u něhož nedošlo k úpravě zůstatkové ceny a jenž není odpisován. Tento postup ÚKZÚZ je v rozporu s bodem 3.1 písm. f) ČÚS 708, jelikož neuvedl odpisový plán do souladu s účetní regulací dle ČÚS 708 a zbytkovou hodnotu ve výši 5 % ocenění, případně ve výši jednoho odpisu dlouhodobého majetku, ponechal u veškerého odpisovaného dlouhodobého majetku. Při dosažení stanovené hranice zbytkové hodnoty odpisový plán ÚKZÚZ neupravil, byť předmětný majetek dále užíval.

ÚKZÚZ dále porušil ustanovení § 66 odst. 1 vyhlášky č. 410/2009 Sb. a bod 6.1 a 6.2 ČÚS 708 tím, že v některých případech neupravil předpokládanou dobu používání dlouhodobého majetku, nestanovil nově jeho zůstatkovou cenu ve vztahu k předpokládané době jeho užívání a nezohlednil tyto skutečnosti úpravou odpisového plánu. V důsledku toho ÚKZÚZ neodpisoval tento majetek po celou dobu jeho používání.

A2. Nedostatky v evidenci majetku

Kontrola NKÚ ověřila u vzorku 51 kontrolovaných objektů na podkladě výpisů z katastru nemovitostí, zda budovy byly zaevidovány v účetnictví ÚKZÚZ na účtech 021 001 – 021 003.

NKÚ zjistil nedostatky v oblasti účetní evidence majetku ÚKZÚZ.

Řízení v oblasti majetku

ÚKZÚZ hospodaří s velkým množstvím dlouhodobého majetku a nemá vytvořenu dlouhodobou strategii pro řízení hospodaření s majetkem, zejména ve vztahu k pořizování, vyřazování a obnově dlouhodobého hmotného majetku. ÚKZÚZ rovněž neměl v rámci vnitřních předpisů vytvořen předpis, který by jednoznačně upravoval postup a způsob zařídování majetku v účetnictví na analytické účty a vedení evidencí jednotlivých druhů majetku.

ÚKZÚZ již v průběhu kontroly NKÚ přijal nápravné opatření a dne 24. 3. 2020 vydal pokyn č. 4/2020 *Revize zařazení majetku – budov a staveb*. Dle tohoto pokynu mají pověření zaměstnanci ÚKZÚZ provést kontrolu zaúčtování majetku na jednotlivé analytické účty účtu

¹¹ Český účetní standard č. 708 Odpisování dlouhodobého majetku (dále také „ČÚS 708“).

¹² 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.

021 – *Stavby* a případně provést opravu evidencí. Součástí pokynu je i příloha č. 1, ve které jsou definovány charaktery budov a staveb dle jednotlivých analytických účtů.

Soulad účetní evidence s evidencí katastru nemovitostí

NKÚ zjistil, že ÚKZÚZ nesprávně zařadil z hlediska druhu majetku a typu využití z 51 objektů vedených na analytických účtech 021 001, 021 002, 021 003 celkem 17 objektů, tj. 33 %.

ÚKZÚZ nepostupoval v souladu s vydaným „účetním rozvrhem na rok 2018“, když:

- jeden objekt zařadil na účet 021 001 – *Bytové domy a bytové jednotky*, přestože dle zápisu v KN v tomto objektu nebyly evidovány žádné bytové jednotky a dle způsobu využití se jednalo o zemědělskou stavbu;
- celkem 16 objektů zařadil na účet 021 003 – *Jiné nebytové domy a nebytové prostory*, přestože dle zápisu v KN na nich byly evidovány bytové jednotky anebo se dle způsobu využití jednalo o objekt k bydlení, rodinný dům či obytnou buňku.

ÚKZÚZ tak porušil ustanovení § 29 a § 30 zákona č. 563/1991 Sb.⁷, dále ustanovení § 6 odst. 3 vyhlášky č. 62/2001 Sb.¹³ tím, že nezjistil skutečný stav veškerého majetku dokladovou inventurou a neověřil, zda skutečný stav odpovídá stavu majetku v účetnictví vedeného na účtu 021 – *Stavby* a nedostatečně porovnal nemovitý majetek (stavby) vedený v účetnictví s údaji zapsanými v katastru nemovitostí. ÚKZÚZ tak nezjistil výše uvedené rozdíly mezi evidencemi.

Karty majetku

Z celkového počtu 51 kontrolovaných objektů nebylo možné dle předložených karet majetku jednoznačně identifikovat umístění 25 objektů.

Nepřesná a neprůkazná evidence karet majetku, kde nebyly ve všech případech uvedeny dostačující popisy umístění jednotlivých inventarizačních položek, případně další informace potřebné k určení způsobu využívání, tak vedla k nesprávnému zatřídění těchto položek na analytické účty. Jednalo se např. o zatřídování rekreačních objektů na různé analytické účty.

Na základě těchto nedostatečných informací a na základě zjištěných chyb v evidencích, které snižují jejich důvěryhodnost, nelze například ověřit splnění zákonné povinnosti zaevidovat všechny administrativní budovy do systému veřejné správy CRAB¹⁴, který je určen k podpoře hospodárného využívání administrativních budov patřících ČR nebo státem užívaných.

Obsahová náplň účtu 021 – Stavby

V šesti případech z osmi kontrolovaných případů NKÚ zjistil, že charakter majetku neodpovídal obsahové náplni účtu, na kterém byl tento majetek evidován. Jednalo se např. o závlahové systémy, zařízení sýpek apod. ÚKZÚZ tento majetek nesprávně zaúčtoval na syntetický účet 021 – *Stavby*, přestože obsahově i cenou pořízení měl být zaúčtován na syntetickém účtu

¹³ Vyhláška Ministerstva financí č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu.

¹⁴ Centrální registr administrativních budov.

022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* nebo 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* anebo 902 – *Jiný drobný dlouhodobý majetek*. Celková zůstatková hodnota špatně zaúčtovaného majetku byla 239 366 Kč.

ÚKZÚZ porušil ustanovení § 4 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb.⁷, dále ustanovení § 14 odst. 4 a 6, § 49 odst. b) a § 76 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 410/2009 Sb.¹², neboť nezaúčtoval některé majetkové položky na syntetické účty správně dle směrné účtové osnovy / účtového rozvrhu.

A3. Nedostatečné zveřejňování povinných informací

Kontrola NKÚ ověřila plnění povinnosti ÚKZÚZ postupovat podle právních předpisů a zveřejňovat informace v zákonem stanovených lhůtách.

NKÚ zjistil, že ÚKZÚZ celkem v sedmi případech nepostupoval v souladu se zákonem č. 340/2015 Sb.⁴ ÚKZÚZ jako povinná osoba podle tohoto zákona v šesti případech nezaslal k uveřejnění smlouvu případně objednávku, v jenom případě došlo k pozdnímu zaslání smlouvy prostřednictvím registru smluv po více než 30 dnech od jejího uzavření.

ÚKZÚZ nepostupoval v souladu s ustanovením § 5 odst. 2 zákona č. 340/2015 Sb.⁴ tím, že nezaslal (případně pozdě zaslal) jednotlivé smlouvy či objednávky k uveřejnění.

ÚKZÚZ nepostupoval v souladu s ustanovením § 85 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb.³ tím, že u nadlimitní veřejné zakázky na dodávku dvou maloparcelních sklízecích mlátiček v roce 2016 nezveřejnil písemnou zprávu zadavatele na profilu zadavatele do 15 dnů od ukončení zadávacího řízení.

B) TRANSFORMACE

B1. Chybějící dokumentace k provedené transformaci

Kontrolou NKÚ byla ověřena příprava a průběh transformace a dále bylo ověřeno, na základě jakých údajů byly nastaveny transformační cíle.

Na základě programového prohlášení vlády ČR ze srpna 2010 přistoupilo MZe k restrukturalizaci resortu. MZe vybralo několik oblastí, které se rozhodlo v souladu s tímto prohlášením restrukturalizovat. Do jedné z oblastí bylo vybráno i sloučení ÚKZÚZ a SRS a příprava tohoto sloučení byla oficiálně zahájena v roce 2012.

MZe ani ÚKZÚZ nemají žádné dokumenty či informace, které by dokládaly strategická rozhodnutí učiněná při přípravě transformace, resp. sloučení SRS a ÚKZÚZ.

MZe nebylo schopno zdůvodnit návrh výběru právě těchto organizací ke sloučení. MZe nemá žádné podkladové dokumenty a informace, které by dokladovaly proces přípravy nastavení cílů, reálnost nastavených cílů, přínosů a úspor.

B2. Nevhodně nastavené cíle transformace

Kontrola NKÚ posoudila nastavení cílů sloučení ÚKZÚZ a SRS definovaných v důvodové zprávě, kterými jsou:

- zlepšit říditelnost systému snížení počtu OSS,
- snížit byrokratickou zátěž,
- zjednodušit právní předpisy týkající se zemědělství,
- zamezit duplicitě těch činností, které mohou být v současné době vykonávány oběma dozorovými organizacemi,
- snížit výdaje státního rozpočtu vynakládané MZe na činnosti těchto dozorových organizací.

Hodnocení dopadů regulace (RIA) zpracované pracovními skupinami ÚKZÚZ a SRS dne 29. 6. 2012 se stal podkladem k závěrečné zprávě o hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad. Dle svého vyjádření neměl ÚKZÚZ vliv na nastavení a formulaci transformačních cílů.

Kontrolou bylo zjištěno, že úspory byly se strany ÚKZÚZ a SRS projednány a obě organizace úspory schválily/akceptovaly.

NKÚ provedl posouzení dle SMART⁵ cílů.

Tabulka č. 3: Přehled cílů transformace a jejich posouzení z hlediska SMART

Cíl	Konkrétní	Měřitelný	Dosažitelný/akceptovatelný	Relevantní/reálný	Termínovaný
Zlepšit říditelnost systému snížením počtu OSS	Ne	Ano	Ano	Ano	Ano
Snížit byrokratickou zátěž	Ne	Ne	Ano	Nelze posoudit	Ne
Zjednodušit právní předpisy týkající se zemědělství	Ne	Ne	Ano	Nelze posoudit	Ne
Zamezit duplicitě těch činností, které mohou být v současné době vykonávány oběma dozorovými organizacemi	Ne	Ne	Ano	Nelze posoudit	Ne
Snížit výdaje státního rozpočtu vynakládané MZe na činnosti těchto dozorových organizací	Ano	Ano	Ano	Nelze posoudit	Ano

Zdroj: vypracoval NKÚ.

Cíle transformace SRS a ÚKZÚZ většinou nebyly stanoveny konkrétně. Termínované a měřitelné byly pouze dva cíle z pěti, u čtyř cílů nebylo možné z dostupných údajů ověřit reálnost jejich nastavení. Všechny cíle lze považovat za akceptovatelné, neboť byly odsouhlaseny na jednání zástupců MZe, SRS a ÚKZÚZ. Cíle definované v důvodové zprávě nebyly stanoveny zcela dle definice SMART⁵.

Jediným cílem, který byl dostatečně konkrétním, termínovaným a měřitelným tak, aby se dal vyhodnotit, bylo snížit výdaje státního rozpočtu vynakládané MZe na činnosti těchto dozorových organizací, tedy úspory.

Úspory měly být generovány hlavně redukcí činností nebo úpravou jejich rozsahu a optimalizací počtu pracovišť ÚKZÚZ a SRS. Celková cílová úspora po sloučení ÚKZÚZ a SRS byla vyčíslena na částku 256,3 mil. Kč. Jde o úsporu výdajů do roku 2015 vyčíslenou na úrovni 32,5 % kumulovaného rozpočtu výdajů obou institucí z roku 2010, který v součtu činil 788,5 mil. Kč.

Očekávané úspory měly být rozloženy v letech 2014–2015. Dle důvodové zprávy měla předpokládaná úspora (po sloučení ÚKZÚZ a SRS) v roce 2015 oproti roku 2012 činit 96,3 mil. Kč a 256,3 mil. Kč oproti roku 2010.

Tabulka č. 4: Plánované a skutečné úspory (v tis. Kč)

Celkové úspory výdajů v porovnání s rokem	Plánované úspory ÚKZÚZ pro rok 2015	Skutečná výše dosažených úspor v roce 2015
2010	256 281,00	126 099,34
2012	96 319,00	-36 928,90

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat informačního systému *MONITOR* a důvodové zprávy.

Z tabulky je patrné, že k plánovaným úsporám po sloučení ÚKZÚZ a SRS nedošlo. V roce 2015, kdy se měly úspory projevit v plném rozsahu, byly výdaje ve srovnání s rokem 2012 dokonce vyšší, a to zhruba o 36,9 mil. Kč.

Lze konstatovat, že sloučením SRS a ÚKZÚZ ke snížení výdajů státního rozpočtu sice došlo, ale ne v požadované výši. Stanovený cíl nebyl splněn.

B3. Nevyhodnocení provedené transformace

Kontrola NKÚ ověřila, zda MZe vyhodnotilo cíle transformace a zda sledovalo a vyhodnotilo náklady vynaložené na sloučení ÚKZÚZ a SRS.

Vyhodnocení cílů

MZe nemá žádné dokumenty, které by dokládaly, že MZe jako orgán odpovědný za transformaci provedlo vyhodnocení účinnosti a naplňování deklarovaných cílů a přínosů transformace.

Do doby ukončení kontroly NKÚ nemělo MZe informace, zda bylo transformací dosaženo stanovených cílů, zda sloučení obou organizací přineslo deklarované úspory a v jaké výši, popř. informace, proč nebylo možné cílů a úspor dosáhnout.

Vyhodnocení nákladů

Obdobná situace platí i v oblasti sledování a vyhodnocování nákladů na provedení transformace. V důvodové zprávě byly kromě cílů a přínosů definovány také náklady, které

měly sloučením ÚKZÚZ a SRS vzniknout. Byly zde definovány pouze náklady ÚKZÚZ a SRS a nikoliv náklady MZe, a to v předpokládané výši 23,2 mil. Kč.

MZe nemá žádné dokumenty a informace dokládající, že by sledovalo a vyhodnotilo náklady související s přípravou a procesem sloučení ÚKZÚZ a SRS.

Ani ÚKZÚZ nesledoval náklady související s provedenou transformací odděleně od ostatních nákladů, a není tedy možné vyčíslit částku peněžních prostředků použitou na toto sloučení.

MZe jako zřizovatel a správce kapitoly porušilo ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.² tím, že nesledovalo a nevyhodnotilo náklady vynaložené na transformaci ÚKZÚZ a SRS, a nemohlo tak účinně působit k co nejehospodárnějšímu, nejefektivnějšímu a nejúčelnějšímu vynakládání výdajů při procesu transformace ÚKZÚZ.

Seznam zkratk

CRAB	Centrální registr administrativních budov
ČR	Česká republika
ČÚS 708	český účetní standard č. 708 – <i>Odpisování dlouhodobého majetku</i>
důvodová zpráva	důvodová zpráva k novele zákona č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském
MZe	Ministerstvo zemědělství
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OSS	organizační složka státu
Řídicí výbor	řídicí výbor pro restrukturalizaci Ministerstva zemědělství a jeho institucí
SRS	Státní rostlinolékařská správa
transformační zákon	zákon č. 279/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
ÚKZÚZ	Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský

Příloha č. 1

Časová osa transformace ÚKZÚZ a SRS

4. srpna 2010	Programové prohlášení vlády České republiky
15. srpna 2011	Návrh organizačního propojení Státní rostlinolékařské správy a ÚKZÚZ (předložil ředitel SRS) – východiska/návrhy na budoucí uspořádání propojených organizací
24. února 2012	Příkaz ministra zemědělství č. 5/2012, kterým se zřizuje řídicí výbor pro restrukturalizaci Ministerstva zemědělství a jeho institucí
2. července 2012	Uzavřena <i>rámcová smlouva o poskytování komplexního personálního, organizačního a právního poradenství s externím poradcem</i>
Srpen 2012	Návrh paragrafového znění transformačního zákona
Říjen 2012	Návrh transformačního zákona do meziresortního připomínkového řízení
6. března 2013	Návrh transformačního zákona schválen usnesením vlády č. 153; návrh zákona předložen Poslanecké sněmovně
Září 2013	Transformační zákon vyhlášen 10. 9. 2013 ve <i>Sbírce zákonů</i> v částce 106 pod číslem 279/2013 Sb.
1. ledna 2014	Sloučení SRS a ÚKZÚZ
1. ledna 2020	Nová organizační struktura – dokončení procesu transformace

Zdroj: vypracoval NKÚ dle předložených dokladů a informací.

Kontrolní vzorek dle oblastí kontroly za roky 2016–2018

Název oblasti	Kontrolovaný objem – vzorek
Účet 021 – <i>Stavby</i>	482 053 908,63 Kč
Účet 022 – <i>Samostatné hm. věci a soubory hm. věcí movitých</i>	28 302 038,94 Kč
Veřejné zakázky – pořizování, zhodnocování a obnova majetku	33 497 354,33 Kč
Nepotřebný majetek a jeho vyřazování (bezúplatný převod, prodej, opotřebení a likvidace)	17 565 083,84 Kč
Náklady ÚKZÚZ (účet 511, 512, 518, 553, 558)	39 029 405,05 Kč
Výnosy ÚKZÚZ (účet 601, 602, 603, 646, 671)	22 081 010,51 Kč
Nájmy (náklady)	1 690 254,00 Kč
Pronájmy (výnosy)	256 461,00 Kč
Pohledávky v rámci pronájmů	387 907,00 Kč
Celkem	624 863 423,30 Kč
Kontrola systému	
Rozpočtová opatření (skutečné výdaje, na které bylo vystaveno rozpočtové opatření)	23 305 943,82 Kč
Inventarizace (vybrané případy)	5 400 825,00 Kč
Odpisy (vybrané případy)	2 986 330,00 Kč
Zaúčtování vybraných účetních případů	77 120,97 Kč
Výše převedeného dlouhodobého majetku od SRS	599 502 147,26 Kč
Celkem	631 272 367,05 Kč

Zdroj: vypracoval NKÚ dle vybraného kontrolního vzorku.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/29

Účetní závěrka České správy sociálního zabezpečení za rok 2019 a údaje, které jsou Českou správou sociálního zabezpečení předkládány jako podklad pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/29. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Česká správa sociálního zabezpečení při vedení účetnictví, sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019 postupovala v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaná osoba:

Česká správa sociálního zabezpečení (dále také „ČSSZ“).

Kontrolováno bylo období roku 2019 včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku následujícího.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v době od října 2019 do května 2020.

Kolegium NKÚ na svém XII. jednání, které se konalo dne 17. srpna 2020,

schválilo usnesením č. 11/XII/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Spolehlivost účetní závěrky a finančních výkazů ČSSZ za rok 2019

506,9 mld. Kč

náklady ČSSZ za rok 2019

z toho: 498,6 mld. Kč
náklady z titulu vyplacených dávek

240 tis. Kč¹

**zjištěná nesprávnost v účetní
závěrce**

506,6 mld. Kč

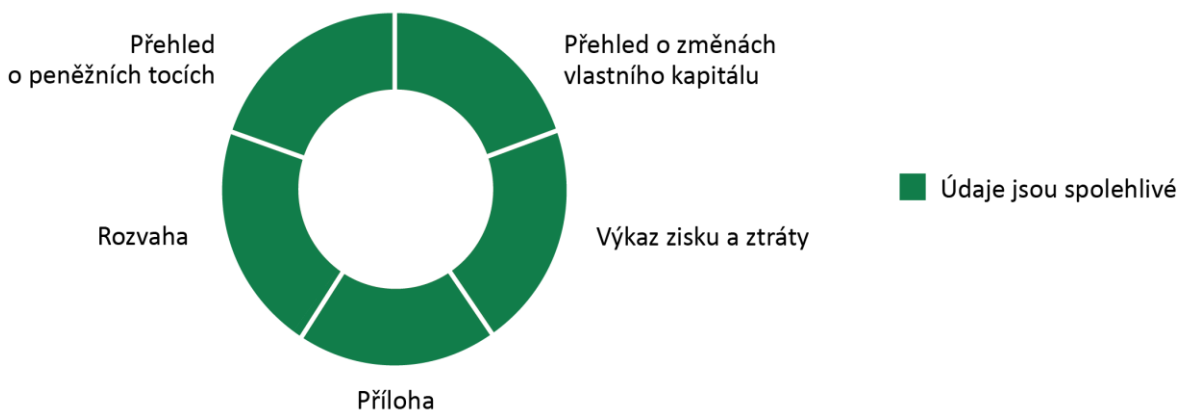
výdaje ČSSZ za rok 2019

z toho: 499,6 mld. Kč
výdaje na vyplacené dávky

0 Kč¹

**zjištěná nesprávnost
v údajích pro hodnocení
plnění státního rozpočtu**

Spolehlivost účetní závěrky ČSSZ ve struktuře dle jednotlivých výkazů



¹ Významnost pro účetní závěrku a údaje pro hodnocení plnění státního rozpočtu byla stanovena ve výši 5 mld. Kč. Významnost (materialita) reprezentuje u účetní závěrky hodnotu nesprávností, jejíž překročení by již mohlo ovlivnit přiměřeně znalého uživatele. Při stanovení významnosti postupuje NKÚ v souladu s mezinárodními standardy nejvyšších kontrolních institucí (ISSAI) pro finanční audit a kontrolními standardy NKÚ. Pro posouzení významnosti zjištěných nesprávností v údajích účetní závěrky a v údajích předkládaných pro hodnocení plnění rozpočtu byla stanovena významnost na úrovni 1 % z nákladů, resp. výdajů ČSSZ vykázaných k 31. 12. 2019.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil správnost vedení účetnictví a spolehlivost účetního a rozpočtového výkaznictví České správy sociálního zabezpečení. Při kontrole bylo provedeno i vyhodnocení přijatých opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 14/38². Dále bylo prověřeno nastavení vnitřního kontrolního systému a byla ověřena jeho funkčnost u prověřovaných transakcí.

1. Vedení účetnictví a spolehlivost účetní závěrky České správy sociálního zabezpečení sestavené k 31. 12. 2019

Při kontrole nebyly zjištěny nesprávnosti s významným dopadem na vedení účetnictví a spolehlivost údajů vykázaných v účetní závěrce ČSSZ sestavené k 31. 12. 2019 (dále také „ÚZ“). ÚZ podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky dle účetních předpisů pro některé vybrané účetní jednotky.

Provedená kontrola zjistila nesprávnost, která neměla významný dopad na účetní závěrku ČSSZ, a dále některé nedostatky ve zveřejnění a rozsahu účetní závěrky.

2. Spolehlivost údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu předložených Českou správou sociálního zabezpečení k 31. 12. 2019

NKÚ nezjistil v údajích pro hodnocení plnění státního rozpočtu (dle kontextu dále také „výkaz FIN 1-12 OSS“) předložených ČSSZ k 31. 12. 2019 nesprávnosti.

3. Vyhodnocení přijatých opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 14/38

ČSSZ přijala opatření k nápravě všech nedostatků. **Z celkového počtu pěti přijatých opatření se tři opatření vztahovala k nedostatkům, jejichž náprava byla v působnosti ČSSZ. Z nich ČSSZ realizovala jedno opatření plně a dvě částečně.**

4. Vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní systém ČSSZ byl nastaven v souladu s právními předpisy. Kontrolou vybraných transakcí nebyly zjištěny nedostatky v provádění předběžné řídicí kontroly.

² Kontrolní akce č. 14/38 – 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; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2015 Věstníku NKÚ.

II. Informace o kontrolované oblasti

ČSSZ vykonává s účinností od 1. září 1990 působnost v oblasti sociálního zabezpečení (důchodového pojištění a nemocenského pojištění) a lékařské posudkové služby. Její kompetence jsou upraveny zákonem České národní rady č. 582/1991 Sb.³

V souladu se zákonem č. 219/2000 Sb.⁴ je ČSSZ organizační složkou státu a dle zákona č. 563/1991 Sb.⁵ vybranou účetní jednotkou. ČSSZ je podřízena v rámci kapitoly státního rozpočtu 313 Ministerstvu práce a sociálních věcí a není zřizovatelem žádných příspěvkových organizací.

Údaje týkající se významných oblastí činnosti ČSSZ za rok 2019 jsou uvedeny v následující tabulce:

Tabulka č. 1: Významné oblasti činnosti ČSSZ – údaje za rok 2019

Veličina charakterizující činnost ČSSZ		Částka v mil. Kč	Podíl příslušného druhu dávky na celkových výdajích na dávky důchodového, resp. nemocenského pojištění
Příjmy z pojistného		536 722	-
Výdaje na dávky důchodového pojištění		460 728	-
- z toho:	Starobní důchody	383 430	83,2 %
	Invalidní důchody pro invaliditu třetího stupně	26 091	5,7 %
	Vdovské důchody	22 659	4,9 %
	Invalidní důchody pro invaliditu prvního stupně	14 607	3,2 %
	Invalidní důchody pro invaliditu druhého stupně	7 461	1,6 %
	Sírotčí důchody	3 522	0,8 %
	Vdovecké důchody	2 957	0,6 %
Výdaje na dávky nemocenského pojištění		38 887	-
- z toho:	Nemocenské	26 670	68,6 %
	Peněžitá pomoc v mateřství	10 098	26,0 %
	Ošetřovné	1 726	4,4 %
	Dávky otcovské poporodní péče	273	0,7 %
	Dlouhodobé ošetřovné	110	0,3 %
	Vyrovňovací příspěvek v těhotenství a mateřství	9	0,0 %

Zdroj: výkaz FIN 1-12 OSS k 31. 12. 2019.

³ Zákon České národní rady č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

⁴ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

⁵ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

Základní údaje z ÚZ a z výkazu FIN 1-12 OSS jsou uvedeny v následujících tabulkách:

Tabulka č. 2: Údaje ČSSZ k 31. 12. 2019 – rozvaha a výkaz zisku a ztráty

Položka výkazu	Částka v Kč
Aktiva netto	34 311 827 965,03
Pasiva	34 311 827 965,03
Náklady	506 877 131 965,50
Výnosy	539 877 155 639,04

Zdroj: účetní závěrka k 31. 12. 2019.

Pozn.: Vykázané náklady a výnosy souvisí s hlavní činností ČSSZ (v roce 2019 neměla ČSSZ žádnou hospodářskou činnost).

Tabulka č. 3: Údaje ČSSZ k 31. 12. 2019 – příloha – část A.4. informace podle § 7 odst. 5 zákona č. 563/1991 Sb. o stavu účtů v knize podrozvahových účtů

Položka výkazu		Částka v Kč
P.I.	Majetek a závazky účetní jednotky	18 828 084 644,74
P.VII.	Další podmíněné závazky	2 376 141 076,85

Zdroj: účetní závěrka k 31. 12. 2019.

Tabulka č. 4: Údaje ČSSZ k 31. 12. 2019 – příjmy a výdaje

Položka výkazu	Částka v Kč
Příjmy (skutečnost celkem)	537 003 539 895,35
Výdaje (skutečnost celkem)	506 562 999 928,23

Zdroj: výkaz FIN 1-12 OSS k 31. 12. 2019.

III. Rozsah kontroly

Kontrolní akce byla kontrolou typu finanční audit a jejím cílem bylo prověřit, zda ČSSZ při vedení účetnictví v roce 2019 a sestavení účetní závěrky k 31. prosinci 2019 a při předkládání údajů pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2019 postupovala v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaný objem finančních prostředků a majetku představuje hodnotu aktiv, pasiv, nákladů, výnosů a podrozvahových účtů vykázaných v ÚZ a vyčíslených v tabulkách č. 2 a 3 (viz výše). Kontrolovaný objem finančních prostředků vykázaných ve výkazu FIN 1-12 OSS byl vyčíslen ve výši 534 308 389 784,63 Kč v případě příjmů a 499 396 223 069,42 Kč v případě výdajů⁶.

V návaznosti na předmět a cíl kontrolní akce NKÚ č. 19/29 byly kontroly podrobeny činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví⁷ a které měly vliv na hodnotu kontrolovaných

⁶ V případě příjmů a výdajů byl kontrolovaný objem stanoven v návaznosti na významné oblasti činnosti ČSSZ.

⁷ ČSSZ je povinna v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb. účtovat o stavu a pohybu majetku a jiných aktiv, závazků a jiných pasiv, o nákladech a výnosech a o výsledku hospodaření. Informace, které předkládá v účetní závěrce, musí být spolehlivé, srovnatelné, srozumitelné a posuzují se z hlediska významnosti.

významných konečných zůstatků účtů v účetní závěrce ČSSZ sestavené k 31. 12. 2019 a na hodnotu významných údajů ve výkazu pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2019.

V oblasti vedení **účetnictví** se kontrola zaměřila na jeho správnost, úplnost, průkaznost a srozumitelnost ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb. Prověřila dodržování směrné účtové osnovy a správnost používání účetních metod dle vyhlášky č. 410/2009 Sb.⁸ U vybraných účetních případů byla provedena kontrola s cílem prověřit systém účtování a vykazování informací o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví.

V případě **údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu** bylo prověřeno zejména dodržení rozpočtové skladby z hlediska druhového a odvětvového členění a prostorového původu dle vyhlášky č. 323/2002 Sb.⁹

V rámci významných oblastí činnosti ČSSZ (tzn. pojistného, dávek důchodového pojištění a dávek nemocenského pojištění) byly kontroly podrobeny také skutečnosti, které byly předmětem účetnictví roku 2019, avšak jejich rozhodný okamžik (zejména datum přiznání dávky) spadal do předchozích období. Tyto skutečnosti proto bylo nutné posoudit i ve vztahu k příslušným právním předpisům účinným v daném předchozím období. Část kontroly významných oblastí činnosti ČSSZ provedl NKÚ i u vybrané okresní správy sociálního zabezpečení, a to u Okresní správy sociálního zabezpečení Praha-východ.

Výběr položek účetní závěrky a údajů předkládaných Českou správou sociálního zabezpečení pro hodnocení plnění státního rozpočtu provedl NKÚ se zaměřením na významnost a na vyhodnocená rizika významné nesprávnosti vykázaných údajů.

V rámci kontroly byla také **vyhodnocena přijatá opatření k nápravě nedostatků** zjištěných v kontrolní akci NKÚ č. 14/38 – *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.*

Dále byl prověřen soulad **nastavení vnitřního kontrolního systému** ČSSZ se zákonem č. 320/2001 Sb.¹⁰ a jeho prováděcí vyhláškou č. 416/2004 Sb.¹¹, a to v rozsahu stanoveného předmětu a cíle kontrolní akce. U vybraných transakcí bylo prověřeno i provedení předběžné řídicí kontroly.

V rámci monitorování využívání informací získaných z účetnictví bylo součástí kontroly zjistit, zda a jak ČSSZ využívá informace získané z účetnictví pro vlastní řízení a rozhodování. Zjištěné informace jsou obsaženy v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

⁸ 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.

⁹ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

¹⁰ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

¹¹ Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Vedení účetnictví a spolehlivost účetní závěrky České správy sociálního zabezpečení sestavené k 31. 12. 2019

Účetní závěrka ČSSZ sestavená k 31. 12. 2019 zahrnovala rozvahu, výkaz zisku a ztráty, přehled o peněžních tocích, přehled o změnách vlastního kapitálu a přílohu. Významnost (materialita) pro posouzení spolehlivosti informací vykázaných v účetní závěrce ČSSZ k 31. 12. 2019 byla stanovena ve výši 5 mld. Kč.

Při prověření spolehlivosti ÚZ byly zjištěny a vyčísleny nesprávnosti, jejichž dopad na jednotlivé části ÚZ zobrazuje následující tabulka:

Tabulka č. 5: Přehled vyčíslených nesprávností zjištěných v jednotlivých částech ÚZ

Nesprávnost v účetní závěrce	
Výkaz	Celková nesprávnost v Kč
CELKOVÁ NESPRÁVNOST V ÚČETNÍ ZÁVĚRCE	240 380,00
Rozvaha	0,00
Výkaz zisku a ztráty	0,00
Přehled o peněžních tocích	240 380,00
Přehled o změnách vlastního kapitálu	0,00
Příloha účetní závěrky (podrozvahové účty)	0,00

Zdroj: účetní závěrka ČSSZ sestavená k 31. 12. 2019; výpočet NKÚ.

Kontrolou zjištěné nesprávnosti v ÚZ neměly významný dopad na vedení účetnictví a spolehlivost ÚZ. NKÚ proto vyhodnotil informace v rozvaze, ve výkazu zisku a ztráty, v přehledu o peněžních tocích, v přehledu o změnách vlastního kapitálu a ve výkazu příloha jako spolehlivé.

ČSSZ v roce 2019 v jednom případě vykazalo v ÚZ nesprávný údaj, jak je uvedeno v části IV.1.1 tohoto kontrolního závěru. Dále NKÚ zjistil některé nedostatky ve zveřejnění a rozsahu účetní závěrky, kdy ČSSZ nepostupovala v souladu s právními předpisy. Tyto skutečnosti jsou uvedeny v částech IV.1.2 a IV.1.3 tohoto kontrolního závěru.

1.1 Nesprávné vykázaní ztráty z prodeje majetku v přehledu o peněžních tocích

ČSSZ vykazala v přehledu o peněžních tocích k 31. 12. 2019 položku A.I.4. *Zisk (ztráta) z prodeje dlouhodobého majetku* v záporné výši -120 190 Kč, přestože se jednalo o ztrátu z prodeje majetku určeného k prodeji. Správně měla být tato položka vykázána s kladným znaménkem, tedy ve výši 120 190 Kč.

ČSSZ tím v přehledu o peněžních tocích **podhodnotila položku A.I.4. Zisk (ztráta) z prodeje dlouhodobého majetku o částku 240 380 Kč a o stejnou částku nadhodnotila položku A.I.6.**

Ostatní úpravy o nepeněžní operace. Postup ČSSZ byl v rozporu s ustanovením § 43 odst. 3 písm. e) vyhlášky č. 410/2009 Sb.

1.2 Nezveřejnění veškerých informací vykázaných v účetní závěrce

ČSSZ sestavila účetní závěrku k 31. 12. 2019. Údaje v ní vykázané však v celém rozsahu nezaslala do *Centrálního systému účetních informací státu* (dále také „CSÚIS“). NKÚ identifikoval rozdíl v částech A.1, A.2, A.3, A.5, A.6, B.1, E.1 a E.2 přílohy účetní závěrky, které v sestavené účetní závěrce k 31. 12. 2019 obsahují textové informace.

Tím, že ČSSZ tuto povinnost v několika částech přílohy účetní závěrky nesplnila, neposkytla některé vykázané informace externím uživatelům účetních výkazů. Jednalo se přitom o informace o odchylce v používání dvou syntetických účtů, které se v podmínkách ČSSZ používají k účetnímu zachycení pojistného na sociální zabezpečení, tj. nejvýznamnější oblasti činnosti ČSSZ (viz část IV.5. tohoto kontrolního závěru). Postup ČSSZ byl v rozporu s ustanovením § 21a odst. 1 a 7 zákona č. 563/1991 Sb.

1.3 Neuvedení doplňující informace k významné položce výkazu zisku a ztráty

V rámci opatření přijatých v reakci na kontrolní akci NKÚ č. 14/38 uvedla ČSSZ v příloze účetní závěrky dostatečnou doplňující informaci k syntetickým účtům 352 – *Pohledávky ze správy daní* a 633 – *Výnosy ze sociálního pojištění*.

ČSSZ však neuvedla doplňující informace k dalším významným položkám rozvahy a výkazu zisku a ztráty, a to minimálně k nákladovému účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*, přestože:

- se jedná o opakovaně nejvýznamnější položku nákladů (se zůstatkem téměř 500 mld. Kč),
- jeho použití je charakteristické pro činnost ČSSZ, což z názvu tohoto syntetického účtu nevyplývá. Na účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* ČSSZ zachycuje náklady z titulu předepsaných dávek důchodového pojištění a dávek nemocenského pojištění. Jeho zůstatek tak může být pro uživatele účetní závěrky jedním ze zdrojů informací o přibližném objemu vyplacených sociálních dávek.

Postup ČSSZ byl v rozporu s ustanovením § 45 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 410/2009 Sb.

2. Spolehlivost údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu předložených Českou správou sociálního zabezpečení k 31. 12. 2019

Významnost (materialita) pro hodnocení spolehlivosti údajů ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu ČSSZ k 31. 12. 2019 byla stanovena ve výši 5 mld. Kč.

Při kontrole nebyly zjištěny nesprávnosti ve výkazu FIN 1-12 OSS z hlediska druhového a odvětvového členění a prostorového původu dle rozpočtové skladby mající dopad na spolehlivost informací uvedených v tomto výkazu.

3. Vyhodnocení přijatých opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí NKÚ č. 14/38

Vláda České republiky svým usnesením ze dne 24. února 2016 č. 159 vzala na vědomí kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 14/38 i stanovisko ČSSZ k tomuto kontrolnímu závěru a uložila ministryni práce a sociálních věcí realizovat opatření uvedená ve stanovisku ČSSZ.

ČSSZ přijala opatření k nápravě všech nedostatků uvedených v kontrolním závěru z kontrolní akce NKÚ č. 14/38. Z celkového počtu pěti přijatých opatření se tři opatření vztahovala k nedostatkům, jejichž náprava byla v působnosti ČSSZ.¹²

Z těchto tří přijatých opatření:

- **ČSSZ realizovala jedno přijaté opatření plně** (kontrola nezjistila opakování nesprávnosti v účtování vyřazených pohledávek v roce 2019);
- **ČSSZ realizovala dvě přijatá opatření částečně**, neboť zjištěné nedostatky nebyly ve vztahu ke kontrolovanému období roku 2019 odstraněny zcela (kontrola opět zjistila nesprávnost v přehledu o peněžních tocích i neuvedení doplňující informace k významnému nákladovému účtu v příloze účetní závěrky).

4. Vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní systém ČSSZ byl příslušnými vnitřními předpisy nastaven v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb. a vyhláškou č. 416/2004 Sb. U vybraných transakcí NKÚ prověřil provádění předběžné řídicí kontroly před vznikem a po vzniku závazku, resp. před vznikem a po vzniku nároku, a **nezjistil skutečnosti svědčící o tom, že předběžná řídicí kontrola nebyla u vybraných transakcí provedena ve všech významných ohledech v souladu s příslušnými právními předpisy.**

ČSSZ je silně závislá na výpočetní technice. Míra automatizace a elektronizace procesů je na takové úrovni, že bez integrovaného informačního systému (dále také „IIS“) není ČSSZ schopna dlouhodobě vykonávat svoji činnost. IIS ČSSZ je dle informační koncepce ČSSZ¹³ jedním z největších informačních systémů veřejné správy v ČR. Z kontroly **nevyplynuly žádné skutečnosti vedoucí k závěru, že jsou informační systémy ČSSZ pro potřeby výkaznictví z hlediska jejich nastavení nespolehlivé.**

5. Neprovozanost právních předpisů

Stávající obsahové vymezení syntetických účtů 352 – *Pohledávky ze správy daní* a 633 – *Výnosy ze sociálního pojištění*, definované vyhláškou č. 410/2009 Sb., explicitně vyžaduje účtovat o pohledávkách pravomocně stanovených a výnosech pravomocně vyměřených. ČSSZ používá

¹² Realizace dalších dvou přijatých opatření byla navázána na úpravu právního předpisu, tj. mimo působnost ČSSZ.

¹³ Informační koncepce ČSSZ byla zpracována v roce 2013 v souladu se zákonem č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů. Naplňuje institut dlouhodobého řízení informačních systémů veřejné správy do podmínek ČSSZ a implementuje *Strategické cíle ČSSZ pro období 2014–2020* v oblasti rozvoje IIS ČSSZ.

uvedené syntetické účty i pro zachycení dalších relevantních případů specifikovaných zákonem č. 589/1992 Sb.¹⁴, jimiž jsou:

- penále z pojistného vůči zaměstnavatelům,
- penále ze záloh na pojistné na důchodové pojištění osob samostatně výdělečně činných,
- pojistné na nemocenské pojištění osob samostatně výdělečně činných.

V důsledku této skutečnosti dochází k neprovázanosti právních předpisů, přičemž externí uživatel účetní závěrky nemá na základě úpravy stanovené ve vyhlášce č. 410/2009 Sb. jednoznačnou informaci o používání předmětných syntetických účtů v podmínkách ČSSZ. V letech 2015–2018 navrhovala ČSSZ úpravu vyhlášky č. 410/2009 Sb.; k té však do doby ukončení kontroly nedošlo, což nebylo dáno k tíži ČSSZ. Doplnující informaci o odchylce v používání předmětných syntetických účtů uvedla ČSSZ v příloze účetní závěrky k 31. 12. 2019, tuto informaci však nezveřejnila (viz část IV.1.2 tohoto kontrolního závěru). Za účelem minimalizace nejednoznačností v právní úpravě účetnictví NKÚ nadále považuje za žádoucí uvedenou problematiku ve vyhlášce č. 410/2009 Sb. upravit.

Seznam zkratk

CRAB	<i>Centrální registr administrativních budov</i>
CSÚIS	<i>Centrální systém účetních informací státu</i>
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
IS SAP	ekonomický informační systém používaný ČSSZ
IIS	integrovaný informační systém
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ÚZ	účetní závěrka ČSSZ k 31. 12. 2019
výkaz FIN 1-12 OSS	výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a organizačních složek státu vypracovaný ČSSZ k 31. 12. 2019

¹⁴ Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

Příloha č. 1

Využívání účetních informací v podmínkách ČSSZ

Za účetní informace se považují údaje z účetní závěrky i detailnější údaje (např. účetní knihy či další z nich vycházející údaje a sestavy), které mají vazbu na údaje z účetní závěrky.

Způsob využití účetních informací Českou správou sociálního zabezpečení pro vlastní řízení a rozhodování dokumentuje následující tabulka:

Tabulka č. 6: Využití účetních informací v rámci ČSSZ

Oblast účetnictví	Způsob využití
Stálá aktiva	Údaje získané z účetních pohybů na příslušných majetkových účtech slouží zejména pro výkaznictví. Vedení ČSSZ má možnost celkového náhledu na majetek v rozvaze a výši celkových opravek. Bližší údaje k odpisům jsou k dispozici v odpisovém plánu. Pro rozhodování o pořízení a obnově majetku slouží sestavy z evidence majetku, v níž jsou jednotlivé komodity majetku detailně členěny a evidovány.
Pohledávky	Oddělení statistiky sleduje aktuální stav pohledávek za plátcí pojistného zachycených v účetnictví (účet 352 – <i>Pohledávky ze správy daní</i>) a jejich vývoj v časové řadě. Tyto statistiky jsou zveřejňovány na webu ČSSZ a jsou také součástí pravidelných informačních materiálů ČSSZ zveřejňovaných na webu ČSSZ. Dále je měsíčně zpracovávána statistika pohledávek a úspěšnosti jejich vymáhání dle jednotlivých pracovišť ČSSZ, která je zasílána ředitelům pracovišť ČSSZ.
Závazky	Údaje z účetnictví se využívají pro zpracování sestav pro vedení ČSSZ. Sestavy se generují dle hrazených nákladů jednotlivým dodavatelům, a to jak ze současnosti, tak i z minulých období.
Náklady	Oddělení controllingu sestavuje různé pohledy na náklady, které se člení podle nákladových středisek a dále se s nimi pracuje při zpracovávání různých sestav. Třídění na nákladová střediska je zajištěno při účtování dokladů týkajících se nákladových účtů, ke kterým jsou přiřazována čísla nákladových středisek nebo jednotlivých budov ČSSZ. Náklady v členění na budovy se dále využívají v různých pomocných aplikacích a dále se z těchto údajů čerpají poklady pro naplňování CRAB.
Výnosy	V oblasti výnosů nejsou využívány informace z účetnictví. Údaje získané z účetních pohybů na příslušných výnosových účtech slouží zejména pro výkaznictví.

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě odpovědí ČSSZ.

Vysvětlivky:

CRAB – Centrální registr administrativních budov;

IS SAP – ekonomický informační systém používaný ČSSZ.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

19/34

Zahraniční pohledávky České republiky ve správě Ministerstva financí

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2019 pod číslem 19/34. Kontrolní akci řídila do 8. 3. 2020 členka NKÚ RNDr. Hana Pýchová a od 9. 3. 2020 kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda postupy Ministerstva financí při správě pohledávek České republiky civilního charakteru v zahraničí a při zajišťování jejich návratnosti jsou účelné, v souladu s právními předpisy a stanovenými pravidly.

Kontrolováno bylo období let 2016 až 2018, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby od září 2019 do února 2020.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo financí (dále také „MF“).

Kolegium NKÚ na svém VIII. jednání, které se konalo dne 18. května 2020,

schválilo usnesením č. 9/VIII/2020

kontrolní závěr v tomto znění:

Zahraníční pohledávky ČR

18,7 mld. Kč

**Stav zahraničních pohledávek
civilního charakteru
k 31. 12. 2018**

504,2 mil. Kč

**Celkový příjem z inkasa
pohledávek
v letech 2016 až 2018**

65,6 mil. Kč

**Celkové výdaje na správu
a zajišťování návratnosti pohledávek
v letech 2016 až 2018**

**Zásady správy a zajišťování
návratnosti zahraničních
pohledávek České republiky**

Základní dokument pro správu zahraničních pohledávek, schválený usnesením vlády ČR č. 832 ze dne 3. července 2006; nebyl plně vyhovující a jeho využitelnost tedy byla omezená – přesto nebyl dosud aktualizován.

I. Shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole

NKÚ provedl kontrolu zahraničních pohledávek, s nimiž je příslušné hospodařit Ministerstvo financí. Kontrole byla podrobena správa zahraničních pohledávek České republiky a zajišťování jejich návratnosti. Kontrolní akce byla zaměřena na to, zda MF postupuje při správě pohledávek České republiky civilního charakteru v zahraničí a při zajišťování jejich návratnosti účelně, v souladu s právními předpisy a stanovenými pravidly.

MF se řídilo *Zásadami správy a zajišťování návratnosti zahraničních pohledávek České republiky* (dále také „Zásady“) schválenými usnesením vlády České republiky ze dne 3. července 2006 č. 832. Od jejich vzniku nebyly změněny. Využitelnost Zásad pro správu pohledávek však byla v kontrolovaném období omezená, neboť částečně nevyhovovaly současným potřebám. V případě kontrolou prověřených zahraničních pohledávek byla zjištěna porušení právních předpisů v oblasti účetnictví.

Hlavní cíl správy a zajišťování návratnosti zahraničních pohledávek České republiky byl v Zásadách stanoven příliš obecně. MF si specifikovalo neměřitelná kritéria, která neumožňují objektivní hodnocení správy a zajišťování návratnosti zahraničních pohledávek. Plnění cíle ani účelnosti postupů MF nelze objektivně vyhodnotit.

Kontrolou postupů a úkonů při správě a zajišťování návratnosti zahraničních pohledávek bylo v Zásadách zjištěno:

- V Zásadách není definováno, co se dle článku 17 odst. 3 považuje za uznání pohledávky.
- Ustanovení článku 17 odst. 6 umožňuje ministru financí navrhnout vládě způsob vypořádání pohledávky. Návrh ministr financí předkládá, pokud ve lhůtě stanovené Zásadami MF nedosáhne dohody s dlužníkem a současně MF vyhodnotí dlužníka jako neschopného závazek splácet. V důsledku toho MF nepředkládalo vládě návrhy způsobů vypořádání pohledávek s odůvodněním, že nemůže dojít k situaci, kdy by dlužnická země nebyla schopná pohledávky splácet.

U jedné ze tří deblokací¹ bylo inkasováno 1,22 % ceny za postoupení pohledávky, u druhé nebyla inkasována žádná částka. V případě třetího deblokátora² byly z pohledávky inkasovány do 31. 12. 2018 pouze peněžní prostředky z exekuce ve výši 7,21 % ceny za postoupení pohledávky.

MF vykazovalo k 31. 12. 2018 u jedné z kontrolovaných pohledávek opravnou položku vyjadřující přechodné snížení její hodnoty v nesprávné výši, a to nižší o 824 tis. Kč.

MF vedlo k 31. 12. let 2016 až 2018 v účetnictví pohledávku za deblokátorem ve výši 5,5 mil. \$, aniž by prokazatelně doložilo právní důvod jejího vzniku. Naopak z veškeré dokumentace, kterou MF předložilo, vyplývá, že předmětná pohledávka nikdy nevznikla.

¹ Vymáhání některých zahraničních pohledávek byla v souladu se Zásadami řešena deblokacemi, tj. vymáháním pohledávky třetí stranou za úplaty, eventuálně odprodejem zahraniční pohledávky ČR třetí straně.

² Deblokátor je třetí stranou vymáhající pro ČR zahraniční pohledávku, nebo takovou pohledávku odkupující.

NKÚ zkontroloval mimo jiné správu pohledávek za Kubou. Jejich výše vyplývá z rozdělení pohledávek bývalého Československa v poměru 2:1 mezi Českou republiku a Slovensko. Zatímco Slovensko ukončilo jednání o své části pohledávek v roce 2015, MF ještě ani do roku 2018 dohodu s Kubou neuzavřelo. V důsledku toho MF hradilo bance za správu a vedení pohledávek ročně poplatky ve výši 3,56 mil. Kč a jenom v letech 2016 až 2018 tak uhradilo z tohoto titulu více než 10 mil. Kč.

MF v souladu se stanoviskem Eurostatu projednaným s Českým statistickým úřadem změnilo v roce 2018 kurz clearingového rublu 1:10, tj. měny, ve které byly pohledávky za Kubou vedeny, a snížilo tak stav pohledávek oproti roku 2017 o 5,7 mld. Kč.

V případech, kdy v uzavřených smlouvách o pohledávkách za státy nebylo stanoveno přesné datum splatnosti nebo nebylo stanoveno vůbec, MF ho v účetnictví stanovilo fiktivně k 31. 12. 2030. MF nevytvářelo opravné položky vyjadřující přechodné snížení hodnoty pohledávek, jelikož právní předpisy určují jejich tvorbu v návaznosti na datum splatnosti pohledávek. Tvorbou opravných položek při oceňování pohledávek se v účetnictví naplňuje zásada opatrnosti, která je mimo jiné obsahem mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor³ (dále také „IPSAS“).

II. Informace o kontrolované oblasti

Česká republika eviduje zahraniční pohledávky, které vznikly především v 70. a 80. letech minulého století v důsledku mezinárodních úvěrových, clearingových a barterových dohod převážně vůči rozvojovým zemím. Podle ustanovení § 4 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je ústředním orgánem státní správy pro věci devizové včetně pohledávek a závazků státu vůči zahraničí Ministerstvo financí. Podmínky a postupy pro správu zahraničních pohledávek upravují zejména Zásady MF promítlo Zásady do svých vnitřních předpisů.

MF v ročních souhrnných zprávách o stavu a vývoji zahraničních pohledávek ČR uvádí od roku 2017 pohledávky poskytnutých civilních úvěrů, ostatní pohledávky a pohledávky za deblokátory a ostatními subjekty vykázané v rozvaze. Pohledávky vedené na podrozvahových účtech MF nečlení.

³ Část „Předkládání účetní závěrky“, která je nedílnou součástí IPSAS 1, mimo jiné uvádí: „*Opatrnost je zahrnutí určité míry obezřetnosti do uplatňování úsudků nezbytných při vytváření odhadů požadovaných za podmínek nejistoty tak, aby aktiva nebo výnosy nebyly nadhodnoceny.*“ IPSAS 21 – „*Znehodnocení nepeněžitelných aktiv, Identifikace aktiva, které může být znehodnoceno*“ mimo jiné uvádí v bodě 26, že: „*Účetní jednotka bude ke každému datu vykázání vyhodnocovat, zda existuje náznak toho, že je aktivum znehodnoceno. Existuje-li takový náznak, účetní jednotka bude odhadovat zpětně získatelnou částku využitelnosti tohoto aktiva.*“

Tabulka č. 1: Stav zahraničních pohledávek k 31. 12. 2018

Pohledávky vedené v rozvaze	20,4 mld. Kč
– v tom: poskytnuté civilní úvěry ¹	7,7 mld. Kč
poskytnuté speciální úvěry ²	7,6 mld. Kč
ostatní pohledávky ³	4,6 mld. Kč
pohledávky za deblokátory a ostatními subjekty ⁴	0,5 mld. Kč
Pohledávky vedené na podrozvahových účtech⁵	5,9 mld. Kč
– v tom: ostatní pohledávky	4,5 mld. Kč
pohledávky za deblokátory a ostatními subjekty	1,4 mld. Kč

Zdroj: dokumentace MF, výpočty vypracoval NKÚ.

¹ Jedná se především o vládní dluhy nebo převzaté úvěry od banky.

² Údaje o speciálních pohledávkách podléhají režimu utajení a nebyly předmětem kontrolní akce.

³ Dle stavu k 31. 12. 2018 se jednalo o pohledávky za státním podnikem, které eviduje za Kazachstánem a Ukrajinou.

⁴ Nejedná se o klasické deblokátory, tedy o subjekty, s nimiž by se MF dohodlo o řešení části své pohledávky za zahraničním státem za úplatu.

⁵ Pohledávky, které z právního hlediska trvají, ale možnost, že budou uhrazeny, je málo pravděpodobná, jsou v účetnictví vedeny na podrozvahových účtech.

2.1 Příjmy z inkasa ze zahraničních pohledávek

V letech 2006 až 2018 došlo k celkovému inkasu ze splátek zahraničních pohledávek (včetně pohledávek ze speciálních úvěrů) ve prospěch státního rozpočtu ve výši 4 437 470 000 Kč. Více než třetina (1 491 810 000 Kč) z této částky byla inkasována v roce 2006. Příjmy v jednotlivých letech výrazně kolísaly. Zatímco příjem z inkasa v letech 2016 až 2018 činil celkem 504 231 000 Kč, jenom v roce 2019 (k 31. 10.) dosáhl částky 387 690 000 Kč.

Přehled veškerého inkasa ze zahraničních pohledávek v letech 2006 až 2019 je uveden v tabulce v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

2.2 Výdaje na správu a zajišťování návratnosti zahraničních pohledávek

MF v letech 2006 až 2018 vynaložilo na správu a zajišťování návratnosti pohledávek výdaje v celkové výši 440 030 332 Kč (včetně výdajů na pohledávky ze speciálních úvěrů⁴), z toho v letech 2016 až 2018 ve výši 65 624 351 Kč. Z více než dvou třetin se na těchto výdajích podílely výdaje placené bance (197 461 808 Kč, tj. 44,9 %) a ČNB (108 458 275 Kč, tj. 24,6 %). Výdaje spojené deblokacemi nejsou uvedeny, protože MF nedisponuje žádnou speciální evidencí výdajů na deblokace.

⁴ MF neeviduje výdaje na správu a zajišťování pohledávek civilního charakteru odděleně od výdajů na správu a zajišťování pohledávek ze speciálních úvěrů.

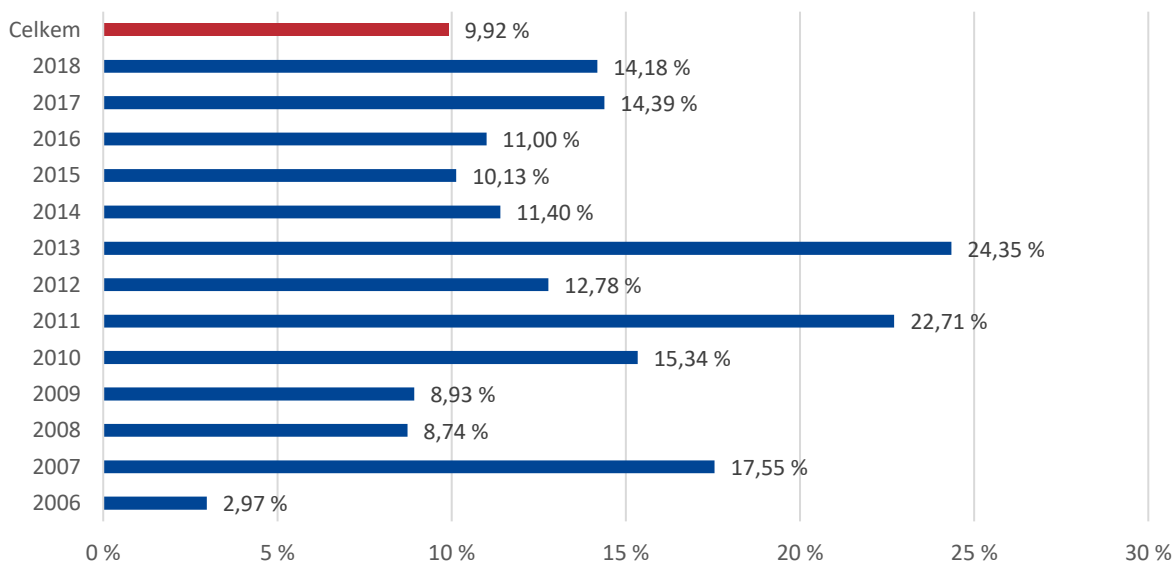
Tabulka č. 2: Přehled o struktuře výdajů na správu a zajišťování návratnosti pohledávek v letech 2006¹ až 2018

Druh výdaje	Celkem 2006 až 2018 (v Kč)
Platy a podobné a související výdaje (seskupení 50 dle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě) zaměstnanců MF	52 882 860
Služební cesty	5 051 019
Výdaje za služby placené bance	197 461 808
Výdaje za služby placené ČNB	108 458 276
Externí právní služby	14 597 577
Výdaje na všechny ostatní činnosti spojené se správou a zajišťováním návratnosti zahraničních pohledávek výše neuvedené	61 578 792
Celkem	440 030 332

Zdroj: odpověď MF na žádost NKÚ.

¹ Přehled výdajů je v textu kontrolního závěru uváděn od roku 2006, jelikož v tomto roce začaly platit Zásady (schváleny 3. července 2006).

V období od roku 2006 do roku 2018 byla výše výdajů vůči příjmům v průměru ve výši necelých 10 %. Nejvyšší poměr výdajů vůči příjmům byl v roce 2011 a v roce 2013. V roce 2011 bylo vůbec nejnižší inkaso (123 208 000 Kč), v roce 2013 došlo k platbě ve výši 45 948 236,65 Kč ve prospěch dvou společností a na základě soudního rozhodnutí jedné advokátní kanceláři. Naopak nejnižší poměr výdajů vůči příjmům byl v roce 2006, kdy došlo k nejvyššímu inkasu (1 491 810 000 Kč).

Graf č. 1: Poměr výdajů na správu a zajišťování návratnosti zahraničních pohledávek k příjmům z inkasa ze zahraničních pohledávek v letech 2006 až 2018

Zdroj: odpověď MF na žádost NKÚ, výpočty vypracoval NKÚ.

III. Rozsah kontroly

Kontrolou bylo prověřováno, zda kontrolované činnosti byly v souladu s právními předpisy, přezkoumávala se jejich věcná a formální správnost a posuzovala se účelnost výdajů na správu a zajišťování návratnosti zahraničních pohledávek.

Kontrole byly podrobeny mimo jiné příjmy z inkasa ze zahraničních pohledávek, výdaje na správu a zajišťování návratnosti zahraničních pohledávek, naplňování cíle stanoveného vládou⁵, služby poskytované bankou, deblokace zahraničních pohledávek, snížení stavu zahraničních pohledávek v letech 2017 a 2018 a zařazení pohledávek na podrozvahové účty.

Přehled o celkové výši pohledávek a jejich struktuře je uveden v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3: Přehled zahraničních pohledávek civilního charakteru

Zahraníční pohledávky	Stav k 31. 12. 2018 (v mld. Kč)
Celkem	18,7¹
– v tom: zkontrolované zahraniční pohledávky	15,4
zkontrolované deblokace	0,9
pohledávky, které nebyl předmětem kontroly	2,4

Zdroj: dokumentace MF, výpočty vypracoval NKÚ.

¹ Nezahrnuje poskytnuté speciální úvěry podléhající režimu utajení, které nebyly předmětem kontrolní akce.

Byly zkontrolovány zahraniční pohledávky ve výši 15,4 mld. Kč a veškeré deblokace ve výši 0,9 mld. Kč, což v souhrnu představuje 87,17 % celkové výše všech zahraničních pohledávek civilního charakteru k 31. 12. 2018.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Cíl správy zahraničních pohledávek a obecnost Zásad

Při správě zahraničních pohledávek je MF povinno se řídit kromě právních předpisů také Zásadami. Zásady zejména stanovují cíl, definují organizaci a popisují základní fáze správy zahraničních pohledávek. Dále definují pojmy používané v této oblasti a vymezují právní rámec správy pohledávek. Dle Zásad plní stěžejní úlohu při správě a zajišťování návratnosti zahraničních pohledávek poradní orgán Ministerstva financí České republiky (dále také „Poradní orgán MF“).

⁵ Cíl stanovený vládou je „... s péčí řádného hospodáře dbát u svěřených pohledávek na splnění závazků zahraničních dlužníků vůči České republice“.

Obecně stanoveným cílem správy pohledávek dle článku 2 Zásad bez další podrobnější specifikace je dbát s péčí řádného hospodáře u svěřených pohledávek na splnění závazků zahraničních dlužníků vůči České republice.

MF při kontrole sdělilo, že při snaze o plnění uvedeného cíle postupuje zejména podle následujících kritérií, přičemž obvykle při zvažování dalšího postupu aplikuje několik kritérií současně:

- „výtežnost pohledávky, tj. výše příjmu do státního rozpočtu;
- *politická a hospodářská rovina řešení, tj. výhodnost zvoleného postupu z hlediska pozice České republiky (spolupráce zejména s MZV a MPO);*
- *vliv zvoleného řešení na deficit státního rozpočtu (spolupráce zejména s ČSÚ);*
- *plnění podmínek již uzavřených smluv a možnost aplikace dostupných kroků při jejich neplnění;*
- *rizika spojená s navrhovaným či již přijatým řešením (spolupráce s právní sekcí MF, v odůvodněných případech s externími právníky);*
- *minimalizace případných škod vzniklých v souvislosti s dříve přijatými řešeními (spolupráce zejména s ÚZSVM – jak obrana před žalobami, tak aktivní vymáhání těch pohledávek, které se řídí soukromým právem);*
- *možnost navrhovaným řešením přispět k povinným odvodům ČR do ODA (Official Development Assistance);*
- *hospodárnost, efektivnost a účelnost ve vztahu ke všem prováděným činnostem (zejména otázka výdajů souvisejících s vymáháním pohledávek)“.*

Kritéria „péče řádného hospodáře“, která MF uvedlo, nelze objektivně vyhodnotit. V případech, kdy to je možné, lze pouze srovnávat s postupem jiných věřitelů (viz např. část IV., bod 3.1 – pohledávky za Kubou).

Dle článku 13 Zásad je Poradní orgán MF poradním a koordinačním orgánem ministra financí, který přijímá podklady zpracované odborem zodpovědným za správu zahraničních pohledávek, posuzuje jím předložené návrhy související se správou pohledávek a plní další povinnosti stanovené Zásadami.

Vzhledem k tomu, že se Poradní orgán MF v roce 2017 sešel pouze jednou a v roce 2018 pouze dvakrát, nepostupoval v souladu s ustanovením článku 13 v odst. 5 Zásad, podle kterého se jednání uskutečňují pravidelně ve čtvrtletních intervalech.

V článku 17 odst. 3 Zásad je uveden pojem „uznání pohledávky ČR ze strany dlužnického státu“. Vzhledem k tomu, že článek 3 *Vymezení pojmů* Zásad tento pojem nevysvětluje, není jednoznačné, kdy a jakým způsobem dochází k uznání pohledávky ČR ze strany dlužnického státu. MF tak za uznání pohledávky považovalo i odsouhlasení závazku v rámci uskutečněných jednání, jako např. při jednání se Súdánem, Kubou a Íránem, bez uzavření příslušné smluvní dokumentace. Tento stav komplikuje i posuzování pohledávky z hlediska jejího reálného splacení a stanovení data splatnosti.

Ustanovení článku 17 odst. 6 Zásad správy a zajišťování návratnosti zahraničních pohledávek České republiky uvádí:

„V případě, že MF nedosáhne ve lhůtě 4 let od zahájení procesu jednání s dlužnickou zemí dohody o způsobu vypořádání pohledávky a z dosavadních jednání s dlužnickou zemí, se má za to, že dlužnická země pohledávku není schopna splácet, ministr financí navrhne vládě ČR na základě stanoviska Poradního orgánu MF možnost vypořádání pohledávky:

- a) prominutím dluhu dlužnické zemi ve formě rozvojové pomoci, nebo;*
- b) komerční formou vymáhání pohledávky.“*

Podmínka uvedená v článku 17 odst. 6 Zásad, na jehož základě rozhoduje vláda ČR o způsobu vypořádání pohledávky, nemohla být podle MF u kontrolovaných pohledávek nikdy aplikována, protože k situaci, že „se má za to, že dlužnická země pohledávku není schopna splácet“ nemůže nikdy dojít, a to zejména vzhledem k tomu, že u pohledávky za státem nedojde nikdy k jejímu promlčení, a tudíž je vždy možnost jejího splacení.

Poradní orgán MF tak není nucen vypracovávat stanoviska, na jejichž základě by ministr financí navrhoval vládě ČR možnosti vypořádání pohledávek.

MF má v Zásadách stanoven velmi obecný a neměřitelný cíl. Znění Zásad je ve vybraných ustanoveních velmi obecné, v jiných částečně nevyhovuje současným potřebám při řešení zahraničních pohledávek, přesto MF změnu Zásad neiniciovalo. Např. dle MF nemůže dojít k situaci, kdy by dlužnická země nebyla schopná pohledávku splácet. MF kvůli tomu nepředkládalo vládě návrhy způsobů vypořádání pohledávek, přestože nedosáhlo ve lhůtě čtyř let dohody s dlužnickou zemí.

2. Deblokace zahraničních pohledávek

2.1 Pohledávky za deblokátory

MF v letech 2016 až 2018 evidovalo pohledávky za čtyřmi deblokátory, z toho jen se třemi doložilo existenci trvání smluvního vztahu. Přehled deblokátorů se základními údaji je uveden v tabulce č. 4. MF navíc eviduje pohledávku za čtvrtým deblokátorem, přestože s ním neuzavřelo příslušnou smlouvu.

Tabulka č. 4: Přehled o pohledávkách za deblokátory

Pohledávka za deblokátorem	Uzavření smlouvy	Výše postoupené pohledávky	Cena za postoupení, stanovená výše úhrady	Reálně uhrazeno
Deblokátor č. 1	20. 9. 2000	34 000 000 USD	10 200 000,00 USD	Deblokátor uhradil v roce 2010 na základě dohody o narovnání pouze částku ve výši 124 805,79 USD.
Deblokátor č. 2	1. 12. 1999	20 375 000 USD	15 291 250,00 USD	Žádná částka nebyla uhrazena.
Deblokátor č. 3	15. 2. 1996	144 000 000 clg. INR	108 000 000 Kč	Inkaso tvoří pouze peněžní prostředky z exekuce – celkově bylo uhrazeno 7 789 000 Kč.

Zdroj: dokumentace MF.

MF v letech 2016 až 2018 nadále řešilo deblokací tři pohledávky. S prvním deblokátorem byla stanovena cena za postoupení pohledávky ve výši 10,2 mil. \$. Hodnota původní pohledávky byla 34 mil. \$. MF obdrželo pouze inkaso v roce 2010 ve výši 124 805,79 \$,

tj. pouze 1,22 % ceny za postoupení pohledávky (0,37 % původní ceny pohledávky). S druhým deblokátorem byla stanovena výše úhrady ve výši 15 291 250 \$. Hodnota původní pohledávky byla 20,375 mil. \$. MF z této pohledávky neobdrželo žádné inkaso. Inkaso z pohledávky za třetím deblokátorem plyne pouze z exekuce. MF do konce roku 2018 inkasovalo 7 789 tis. Kč, tj. pouze 7,21 % ceny za postoupení pohledávky.

U pohledávky za třetím deblokátorem MF nepostupovalo v souladu s ustanovením § 29 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb.⁶ tím, že dokladovou inventurou analytického účtu 149 100101 *Opravné položky k ostatním dlouhodobým pohledávkám po splatnosti* nezjistilo skutečný stav opravné položky k 31. 12. 2018. MF při výpočtu opravné položky k pohledávce za třetím deblokátorem nevycházelo ze skutečné výše pohledávky.

MF vytvořilo k 31. 12. 2018 u pohledávky za třetím deblokátorem opravnou položku vyjadřující přechodné snížení její hodnoty v nesprávné výši, a to nižší o 824 237,51 Kč. MF na základě upozornění NKÚ nesprávnost v průběhu kontroly opravilo do účetního období roku 2019.

2.2 Pohledávka za čtvrtým deblokátorem

MF snížilo pohledávku vůči Rusku a současně začalo evidovat pohledávku vůči čtvrtému deblokátorovi v částce 5,5 mil. \$, aniž by s ním uzavřelo příslušný právní vztah. MF tuto pohledávku nemělo vůbec evidovat, protože se čtvrtým deblokátorem nikdy neuzavřelo žádnou smlouvu o deblokaci zahraniční pohledávky.

MF nepostupovalo v souladu s ustanoveními § 30 odst. 1 písm. b) zákona č. 563/1991 Sb. a § 7 vyhlášky č. 270/2010 Sb.⁷, když provedenou dokladovou inventurou nezjistilo skutečný stav majetku – pohledávky za čtvrtým deblokátorem k 31. 12. 2016, k 31. 12. 2017 ani k 31. 12. 2018. Zároveň neprovedlo inventarizaci k 31. 12. 2016, k 31. 12. 2017 a k 31. 12. 2018 v souladu s ustanovením § 29 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., neboť neověřilo, zda zjištěný skutečný stav odpovídá stavu v účetnictví.

Stav pohledávek k 31. 12. 2016, k 31. 12. 2017 a k 31. 12. 2018, o nichž MF účtovalo na syntetickém účtu 469, byl vyšší o pohledávku evidovanou za čtvrtým deblokátorem ve výši 5,5 mil. \$. MF porušilo ustanovení § 19 písm. e) vyhlášky č. 410/2009 Sb.⁸, tím, že pohledávku za čtvrtým deblokátorem ve výši 5,5 mil. \$⁹ chybně vykazovalo v rozvaze k 31. 12. 2016, k 31. 12. 2017 a k 31. 12. 2018 na rozvahové položce A.IV.5 *Ostatní dlouhodobé pohledávky*.

⁶ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

⁷ Vyhláška č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků.

⁸ 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.

⁹ K 31. 12. 2016 (141 014 500,00 Kč), k 31. 12. 2017 (117 100 500,00 Kč) a k 31. 12. 2018 (123 563 000,00 Kč).

3. Snížení stavu zahraničních pohledávek v letech 2017 a 2018

3.1 Pohledávka za Kubou

V říjnu roku 2015 obnovilo MF po šestnácti letech jednání s Kubou o pohledávkách vzniklých z úvěrových dohod uzavřených v letech 1977 až 1988 v nekonvertibilní měně, a to v převoditelných rublech, a dále z nevráceného depozita vedeného v eurech. Jedná se o pohledávky vzniklé rozdělením pohledávek bývalého Československa v poměru 2:1 mezi Českou republiku a Slovensko.

MF nedosáhlo při obnovených jednáních s Kubou v letech 2016 až 2018 dohody o způsobu vypořádání pohledávek. Naproti tomu Slovenská republika uzavřela vládní dohodu s Kubou o vypořádání své části pohledávek v roce 2015.

Výsledkem obnovených jednání bylo pouze uznání existence závazku i sjednané výše úročení ze strany Kuby, ale odmítnutí přepočtu nekonvertibilní měny. Proto MF v návaznosti na výsledky jednání s Českým statistickým úřadem¹⁰ upravilo k 31. 12. 2018 v účetnictví hodnoty zahraničních pohledávek za Kubou snížením kurzu směnitelného rublu vůči koruně v poměru 1:10.

Stav pohledávek za Kubou je uveden v tabulce č. 5.

Tabulka č. 5: Stav pohledávek za Kubou k 31. 12. let 2017 a 2018

Stav k 31. 12.	Cizí měna	Kurz	CZK
2017	26 675 446,04 EUR	25,540	681 290 891,86
	587 190 531,01 XTR ¹	9	5 284 714 779,09
	122 888 133,79 XTR ¹	9	1 105 993 204,11
CELKEM			7 071 998 875,06
2018	26 643 048,23 EUR	25,725	685 392 415,72
	596 599 569,76 XTC ¹	0,9	536 939 612,78
	122 888 133,79 XTC ¹	0,9	110 599 320,41
CELKEM			1 332 931 348,91

Zdroj: dokumentace MF.

¹ MF používalo v účetnictví pro označení převoditelného rublu označení XTR do konce roku 2017 a od roku 2018 označení XTC (XTR – alfabetský kód pro převoditelný rubl (clearing), XTC – alfabetský kód pro převoditelný rubl Kuba).

Z údajů uvedených v tabulce vyplývá, že pohledávka vedená v eurech se k 31. 12. 2018 snížila oproti předchozímu roku o 32 397,81 €, protože úročení u této pohledávky se odvíjí od sazby LIBOR¹¹, která v letech 2017 a 2018 vykazovala minusovou hodnotu. V českých korunách se pohledávka ve stejném období z důvodu kurzových rozdílů navýšila o 4,1 mil. Kč (4 101 523,86 Kč). Část pohledávek vedených v převoditelných rublech se v letech 2017

¹⁰ MF si vyžádalo stanovisko Eurostatu a následně ho projednalo s Českým statistickým úřadem s cílem eliminovat dopad prováděných úprav na deficit státního rozpočtu, resp. saldo sektoru vládních institucí dle metodiky ESA 2010.

¹¹ Průměrná úroková sazba, za kterou si banky půjčují peníze na mezinárodním mezibankovním trhu pro krátkodobé půjčky („London Inter-bank Offered Rate“).

a 2018 navýšila o připsaný předpis úroků. Ke snížení stavu pohledávek v českých korunách o částku 5,7 mld. Kč (5 743 169 050,01 Kč) došlo v důsledku změny kurzu z 9 XTR/CZK na 0,9 XTR(XTC)/CZK.

Výdaje na služby poskytované bankou v souvislosti se správou zahraničních pohledávek v letech 2016 až 2018 činily měsíčně 6 741 Kč včetně DPH za vedení jednoho evidenčního účtu. Vzhledem k tomu, že banka vedla za Kubou 44 evidenčních účtů, MF za ně v letech 2016 až 2018 uhradilo 10 677 744,00 Kč včetně DPH, tj. 40,6 % z celkových nákladů na služby banky.

Splatnost pohledávek za Kubou nebyla přesně smluvně stanovena nebo nebyla stanovena vůbec. MF u pohledávek přímo vedených za státem, které nepodléhají promlčení, nastavilo pro potřeby vedení účetnictví fiktivní datum splatnosti, a to ke dni 31. 12. 2030.

Tím, že MF stanovilo datum splatnosti v delším časovém horizontu, vedlo v účetnictví tyto pohledávky jako pohledávky „do splatnosti“, nevytvářelo a ani nemohlo k nim v souladu s platnými právními předpisy vytvářet opravné položky. Opravné položky vyjadřují přechodné snížení hodnoty pohledávek a vytvářejí se ve výši 10 % za každých ukončených 90 dnů po splatnosti pohledávky.¹²

3.2 Pohledávka za Íránem

Jednání o pohledávce za Íránem byla komplikována negativním přístupem ze strany Íránu až do září roku 2018, kdy nastal zásadní obrat. Íránská strana vyjádřila ochotu zaplatit částku ve výši 23 976 900,33 \$ odpovídající jistně, a to za podmínky, že ČR upustí od vymáhání úroků. MF snížilo pohledávku o připsané úroky na základě stanoviska Eurostatu projednaného s Českým statistickým úřadem. Snížení pohledávky za Íránem k 31. 12. 2018 představuje snížení o 782 mil. Kč oproti stavu pohledávky k 31. 12. 2017. Stav pohledávky za Íránem k 31. 12. let 2017 a 2018 je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 6: Stav pohledávky za Íránem k 31. 12. let 2017 a 2018

Stav k 31. 12.	USD	Kurz	CZK
2017	62 033 212,67	21,291	1 320 749 130,96
2018	23 976 900,33	22,466	538 665 042,81

Zdroj: dokumentace MF.

V souvislosti se změnou postoje Íránu k úhradě závazku MF posunulo ve své evidenci splatnost pohledávky téměř o 27 let, a to z 19. 1. 2004 na fiktivní datum 31. 12. 2030. Následně zrušilo v účetnictví příslušnou opravnou položku ve výši 1 388 886 664,29 Kč. MF uvedlo, že přesné datum splatnosti pohledávky pro účely vedení účetnictví upraví až podle data splatnosti uvedeného v nové, v budoucnu uzavřené, smlouvě.

¹² Ustanovení § 65 vyhlášky 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.

Seznam zkratk

\$/USD	americký dolar
€/EUR	euro
clg. INR	clearingová indická rupie
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
ESA 2010	evropský systém národních a regionálních účtů
Eurostat	statistický úřad Evropské unie
IPSAS	mezinárodní účetní standardy pro veřejný sektor
Kč/CZK	česká koruna
MF	Ministerstvo financí
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
ODA	Official Development Assistance
Poradní orgán MF	poradní orgán Ministerstva financí České republiky
ÚZSVM	Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových
XTR/XTC	převoditelný/clearingový rubl
Zásady	<i>Zásady správy a zajišťování návratnosti zahraničních pohledávek České republiky</i>



Příloha č. 1

Inkaso z pohledávek (v Kč) v letech 2006 až 2018 (k 31. 12.) a v roce 2019 (k 31. 10.)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (k 31. 10.)	Celkem
Celkem	1 491 810 474	287 190 885	523 750 000	484 264 000	200 168 000	123 207 000	176 130 000	293 711 000	176 236 000	176 769 000	195 738 000	163 903 000	144 590 000	387 690 000	4 825 157 359
Albánie	49 520 741	21 231 145	21 530 000	19 774 000	19 021 000	19 505 000	20 614 000	19 810 000	22 657 000						213 662 886
Alžírsko	234 850 900	50 325 418	41 741 000	179 810 000	4 687 000										511 414 318
Indie	4 200 000	1 500 000		160 912 000					250 000	846 000	2 640 000	1 453 000	2 600 000	349 000	174 750 000
Laos	826 097	862 038	748 000	1 011 000											3 447 135
Myanmar	67 520 494	51 667 747	91 654 000	101 658 000	141 028 000	16 908 000									470 436 241
Nikaragua	10 802 460	10 191 484	7 299 000	8 883 000											37 175 944
Rusko	1 043 024 762	48 344 520	308 571 000		328 000	1 515 000	3 053 000	122 998 000							1 527 834 282
Sýrie	81 065 020		9 638 000												90 703 020
Afgánistán		4 115 883													4 115 883
Irák				12 216 000	27 792 000	85 279 000	151 976 000	150 903 000	153 329 000	175 923 000	173 070 000	162 450 000	141 990 000	146 939 000	1 381 867 000
Peru					5 068 000		90 000				11 510 000				16 668 000
Rusko					2 244 000										2 244 000
Rusko							397 000								397 000
Indonésie*											8 281 000				8 281 000
Jugoslávie*											237 000				237 000
Srbsko														222 176 000	222 176 000
Černá Hora														18 226 000	18 226 000
Speciální úvěry															141 521 650

Zdroj: dokumentace MF, výpočty vypracoval NKÚ.

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu

Ročník 28.

Vydavatel:

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 1518/2, 170 04 PRAHA 7

Redakce:

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 430

E-mail: vestnik@nku.cz

Částka 4/2020 vyšla dne 23. října 2020

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)



