

VĚSTNÍK

NEJVYŠŠÍHO KONTROLNÍHO ÚŘADU

2022



OBSAH**Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI**

- | | | |
|----|---|-----|
| 4. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2021 (VI)
(21/23) | 285 |
| 5. | Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2022 (II)
(22/04, 22/05, 22/09, 22/10, 22/14, 22/32) | 286 |

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

- | | | |
|-------|---|-----|
| 20/24 | Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky | 291 |
| 21/06 | Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady | 317 |
| 21/09 | Peněžní prostředky vynakládané na projekty návštěvnické infrastruktury související s ochranou přírody | 343 |
| 21/14 | Peněžní prostředky <i>Integrovaného regionálního operačního programu</i> určené na podporu prezentace, posílení ochrany a rozvoje kulturního dědictví | 371 |
| 21/15 | Peněžní prostředky státu a Evropské unie vynakládané na propagaci zemědělských produktů a potravin | 395 |
| 21/17 | Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na humanizaci psychiatrické péče | 431 |
| 21/18 | Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu <i>Ministerstvo zahraničních věcí</i> za rok 2020, účetnictví Ministerstva zahraničních věcí za rok 2020 a údaje předkládané Ministerstvem zahraničních věcí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 | 449 |
| 21/20 | Peněžní prostředky státu a Evropské unie vynakládané na informační systém ESF 2014+ | 463 |
| 21/25 | Účetní závěrka České rozvojové agentury za rok 2020 a údaje předkládané Českou rozvojovou agenturou pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 | 481 |
| 21/35 | Peněžní prostředky na informační podporu protiepidemických činností | 497 |

Část C: INFORMACE A DOKUMENTY

- | | |
|--|-----|
| Informace o ukončení kontrolní akce č. 21/19 | 515 |
|--|-----|

Část A

Plán kontrolní činnosti

4. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2021 (VI)

Číslo kontrolní akce: 21/23

Předmět kontroly:

Správa majetku zajištěného, zastaveného, zabraného, propadlého a prodaného v trestním a daňovém řízení

Změna v položce:

Časový plán:

- předložení KZ ke schválení: 09/2022
(původní údaj: 06/2022).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VIII/2022 na svém VIII. jednání 30. 5. 2022.



5. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2022 (II)

Číslo kontrolní akce: 22/04

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky *Integrovaného regionálního operačního programu* určené na podporu infrastruktury regionální zdravotní péče

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

Fakultní nemocnice v Motole;

Krajská nemocnice Liberec, a.s.;

Krajská zdravotní, a.s., Ústí nad Labem;

Nemocnice Jihlava, příspěvková organizace;

Nemocnice Vyškov, příspěvková organizace;

Fakultní nemocnice Brno.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/VI/2022 na svém VI. jednání 11. 4. 2022.

Číslo kontrolní akce: 22/05

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státního rozpočtu poskytované státním příspěvkovým organizacím

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/VI/2022 na svém VI. jednání 11. 4. 2022.

Číslo kontrolní akce: 22/10**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na realizaci a implementaci genderových auditů

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:

Modrý Maják, z. s., Otrokovice;

Moderní škola s.r.o., Otice.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/VI/2022 na svém VI. jednání 11. 4. 2022.

Číslo kontrolní akce: 22/32**Předmět kontroly:**

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit Kancelář prezidenta republiky a příspěvková organizace Správa Pražského hradu

Změna v položce:

Předmět kontroly:

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit Kancelář prezidenta republiky a příspěvkové organizace Správa Pražského hradu a Lesní správa Lány
(původní znění: Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými jsou příslušné hospodařit Kancelář prezidenta republiky a příspěvková organizace Správa Pražského hradu).

Cíle kontroly:

Prověřit, zda Kancelář prezidenta republiky a příspěvkové organizace Správa Pražského hradu a Lesní správa Lány hospodařily s majetkem státu a s peněžními prostředky státního rozpočtu v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně

(původní znění: Prověřit, zda Kancelář prezidenta republiky a příspěvková organizace Správa Pražského hradu hospodařily s majetkem státu a s peněžními prostředky státního rozpočtu v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně a zda při vedení účetnictví postupovaly v souladu s právními předpisy).

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

Lesní správa Lány.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/VII/2022 na svém VII. jednání 9. 5. 2022.

Číslo kontrolní akce: 22/09

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na podporu opatření na ochranu a péči o přírodu a krajinu

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:*

Státní fond životního prostředí České republiky, Praha;

Hnutí DUHA Šelmy, Olomouc;

Lesy České republiky, s.p., Hradec Králové;

EKOFARM LIPNO s.r.o., Frymburk;

město Kojetín;

město Žďár nad Sázavou;

město Třešť.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/VIII/2022 na svém VIII. jednání 30. 5. 2022.

Číslo kontrolní akce: 22/10

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na realizaci a implementaci genderových auditů

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *doplňuje se:*

BARVY FRAMAR s.r.o., Praha;

Gender studies, o.p.s., Praha;

INESAN, s.r.o., Praha;

PP Projekty s.r.o., Most;

TRUHLAŘÍK s.r.o., Kojetice;
DOPRAVNÍ PODNIK měst Mostu a Litvínova, a.s., Most;
SUTOR Global s. r. o., Most;
Asociace českých nábytkářů, Praha;
Gut alimentari s.r.o., Most;
MEPCO, s.r.o., Praha;
AQUA Program s.r.o., Ohrazenice;
YABOK s.r.o., Milovice.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/VIII/2022 na svém VIII. jednání 30. 5. 2022.

Číslo kontrolní akce: 22/14

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu určené na zvýšení připravenosti k řešení a řízení rizik a katastrof

Změna v položce:

Kontrolované osoby:

– *vybraní příjemci peněžních prostředků – upřesňuje se:*

Hasičský záchranný sbor Středočeského kraje, Kladno;
Hasičský záchranný sbor Olomouckého kraje, Olomouc;
Hasičský záchranný sbor Zlínského kraje, Zlín;
Olomoucký kraj, Olomouc;
Plzeňský kraj, Plzeň;
Zlínský kraj, Zlín;
město Železná Ruda;
obec Chrást.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 8/VIII/2022 na svém VIII. jednání 30. 5. 2022.

Část B**Kontrolní závěry z kontrolních akcí****Kontrolní závěr z kontrolní akce****20/24****Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2020 pod číslem 20/24. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Stárek.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky z hlediska hospodárnosti, účelnosti a souladu s právními předpisy a prověřit výkon působnosti Ministerstva zdravotnictví související s touto zdravotní pojišťovnou.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od listopadu 2020 do září 2021.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2018–2019, v případě věcných souvislostí i období předchozí a období následující.

Kontrolované osoby:

Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky (dále také „VZP ČR“);
Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZd“).

Kolegium NKÚ na svém IV. jednání, které se konalo dne 7. března 2022,

schválilo usnesením č. 14/IV/2022

kontrolní závěr v tomto znění:



Hospodaření VZP ČR

210,69 mld. Kč

příjmy z pojistného včetně přerozdělování v roce 2020

204 mld. Kč

výdaje na zdravotní služby v roce 2020

215,99 mld. Kč

závazky za zdravotní služby v roce 2020

58,87 mil. Kč

z fondu prevence uhradila za plnění netransparentně vybraného dodavatele

19,5 mil. Kč

neodúčtovala ke konci roku 2019 pohledávky za zaniklými plátcí

13,2 mil. Kč

nevymáhala včas dlužné pojistné a penále

1 357 tis. Kč

vynaložila z fondu prevence neúčelně a nehospodárně (z toho 182 tis. Kč za 53 cizích pojištěnců)

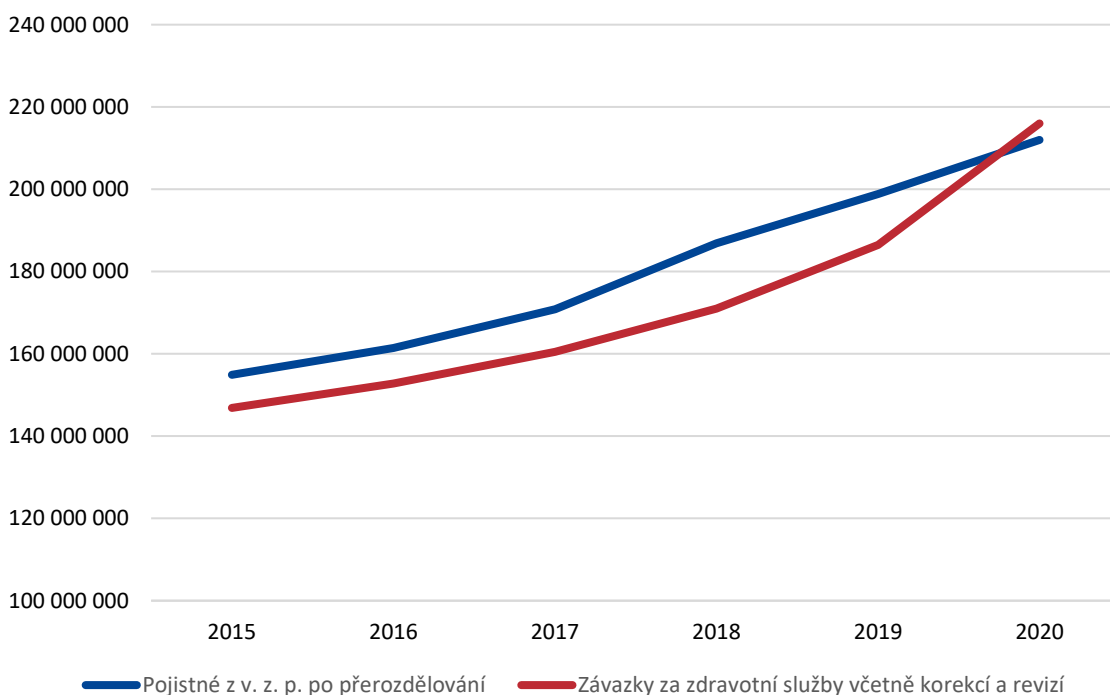
672 tis. Kč

neoprávněně uhradila za výkony spojené s úmrtím u 362 žijících pojištěnců

až 31 %

rozdíl v jednotkové úhradě totožné báze DRG¹ u srovnatelných lůžkových zdravotnických zařízení v roce 2018

Graf č. 1: Vybrané ukazatele hospodaření VZP ČR (v tis. Kč)



Zdroj: výroční zprávy VZP ČR za roky 2015–2020.

Pozn.: V. z. p. – veřejné zdravotní pojištění.

¹ DRG, tj. diagnosis related group – klasifikační systém klinických případů v lékařství.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ se zaměřil na kontrolu hospodaření s prostředky vybíranými na základě zákona ve prospěch Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky a ověřoval, zda zdravotní pojišťovna využívá prostředky z vybraného pojistného na veřejné zdravotní pojištění účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy. NKÚ zkontroloval peněžní prostředky a majetek ve výši celkem 22,18 mld. Kč.

Dále se NKÚ zabýval působností Ministerstva zdravotnictví související s touto zdravotní pojišťovnou.

NKÚ zjistil na kontrolním vzorku v několika případech, že VZP ČR:

- **nehospodárně a neúčelně využívala prostředky z vybraného pojistného na veřejné zdravotní pojištění;**
- **při čerpání fondu prevence postupovala netransparentně, diskriminačně a nezachovala ke všem rovný přístup;**
- **nepostupovala v souladu s právními předpisy, které upravují pojistné na veřejné zdravotní pojištění, veřejné zakázky, účetnictví, registr smluv a vnitřní kontrolní systém.**

NKÚ na kontrolním vzorku zjistil, že MZd v oblasti kontroly ve vztahu k VZP ČR plnilo své povinnosti v souladu s právními předpisy.

Výše uvedené celkové vyhodnocení vyplývá z následujících zjištění:

1. Základní fond zdravotního pojištění

- VZP ČR nevybírala dlužné pojistné a penále v celkové výši 13 196 163 Kč od osmi dlužníků ve stanovené výši a včas dle zákona o veřejném zdravotním pojištění².
- VZP ČR porušila zákon o účetnictví³ tím, že účtovala o odpisu pohledávek ve výši 54 667 654 Kč do období, s nímž skutečnost věcně a časově nesouvisela.
- Vedoucí orgánu veřejné správy (VZP ČR) v rámci své odpovědnosti neudržel vnitřní kontrolní systém, který by zajistil hospodárné, efektivní a účelné využívání veřejných prostředků ve smyslu zákona o finanční kontrole⁴. Úhrada částky za kapitální platby a částky za výkony spojené s úmrtím v celkové výši maximálně 677 999 Kč byla neoprávněná.
- VZP ČR nesdělila správci zvláštního účtu správně počty svých pojištěnců, za které je plátcem pojistného stát. V důsledku toho byla do systému veřejného zdravotního pojištění neoprávněně přijata částka 42 534 Kč za jednoho zemřelého pojištěnce.
- Na vzorku srovnatelných lůžkových zdravotnických zařízení byl zjištěn maximální rozdíl 24,58 % v individuální základní sazbě případového paušálu⁵ v roce 2019 a 17,93 % v individuální základní sazbě mimo případový paušál⁶ v roce 2018. Rozdíly jsou ovlivněny např. výší produkce referenčního období jednotlivých poskytovatelů zdravotních služeb, která vstupuje do výpočtu individuální základní sazby.

² Ustanovení § 8 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

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

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

⁵ Výpočet individuální základní sazby případového paušálu je uveden v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

⁶ Individuální základní sazba mimo případový paušál je specifikována v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

- Na vzorku srovnatelných lůžkových zdravotnických zařízení byl zjištěn největší relativní rozdíl až 31 % u totožné báze DRG⁷. Rozdíly jsou ovlivněny různými faktory, zejména nastavením mechanismů odvozených z historických poměrů referenčních období úhrad a produkcí za jednotlivá období.
- Objem peněžních prostředků vynaložených na zdravotní služby jinak zdravotní pojišťovnou nehrazené se v roce 2020 ve srovnání s rokem 2018 zvýšil o 764 427,75 tis. Kč, tj. nárůst o 69 %. Na kontrolovaném vzorku žádostí nebylo zjištěno neúčelné vynakládání peněžních prostředků.
- VZP ČR vzhledem k dostatečné síti lůžkové a lázeňské léčebně rehabilitační péče (dále také „LLLRP“) nepodala v letech 2018–2020 u MZd návrh na konání výběrového řízení na poskytování LLLRP. Přestože VZP ČR podala návrhy na konání výběrových řízení pro ambulantní péči u krajských úřadů celkem v 571 případech, více než 80 % z nich bylo neúspěšných.

2. Provozní fond

- VZP ČR neuveřejnila 18 smluv a dodatek ke smlouvě prostřednictvím registru smluv dle zákona o registru smluv⁸ hrazených z provozního fondu. Dále jedna smlouva nebyla uveřejněna vůbec, čímž došlo k jejímu zrušení od počátku⁹. Jednalo se smlouvu ve výši 66 653 Kč vč. DPH.
- VZP ČR neuveřejnila na profilu zadavatele ve třech případech výši skutečně uhrazené ceny plnění smluv hrazených z provozního fondu dle zákona o zadávání veřejných zakázek¹⁰ a prováděcí vyhlášky¹¹.
- VZP ČR u jedné veřejné zakázky hrazené z provozního fondu vyhotovila a uveřejnila na profilu zadavatele neúplný dokument, v němž chyběly doklady prokazující technickou kvalifikaci.
- VZP ČR neuvedla u další veřejné zakázky hrazené z provozního fondu v detailu na profilu zadavatele¹², že se jedná o sdružení dodavatelů, ani identifikaci vedoucího účastníka pomocí IČO. V dalším případě VZP ČR obdobně neuvedla na profilu zadavatele v rámci povinných základních informací o veřejné zakázce seznam účastníků zadávacího řízení, ani že se jedná o rámcovou dohodu.
- VZP ČR postupovala při výkonu řídicí kontroly v rozporu s kontrolními postupy¹³, když řádně neprověřila v oblasti objednávání inzerce správnost operací, zejména ve vztahu k dodržení cenových ujednání v rámcové dohodě, a neměla v některých případech dostatečně nastavený funkční a účinný vnitřní kontrolní systém¹⁴, neboť při provádění předběžné a průběžné řídicí kontroly nedetekovala nedostatky.

⁷ Kontrolní vzorek bází DRG je uveden v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

⁸ Ustanovení § 5 odst. 1 ve spojení s § 5 odst. 5 a § 8 odst. 4 zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

⁹ Ustanovení § 5 odst. 1 ve spojení s § 5 odst. 5 a § 7 odst. 1 zákona č. 340/2015 Sb.

¹⁰ Ustanovení § 219 odst. 3 ve spojení s § 219 odst. 4 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

¹¹ Ustanovení § 17 odst. 1 a odst. 1 písm. o) bodu 7 a 8 přílohy č. 8 vyhlášky č. 168/2016 Sb., o uveřejňování formulářů pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek a náležitostech profilu zadavatele.

¹² Ustanovení § 18 odst. 5 vyhlášky č. 168/2016 Sb. ve spojení s odst. 1 písm. n) bodu 6 přílohy č. 8 vyhlášky č. 168/2016 Sb.

¹³ Ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb. a § 13 odst. 2 a § 18 odst. 1 a 2 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.

¹⁴ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) a odst. 4 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb.

3. Fond prevence

- VZP ČR porušila zákon o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky¹⁵, protože z fondu prevence (dále také „FP“) částečně hradila minimálně dva pilotní projekty, které nesloužily k odhalování závažných onemocnění, k podpoře rehabilitačně rekondičních aktivit vedoucích k prokazatelnému zlepšení zdravotního stavu pojištěnců ani nepodporovaly zvýšení kvality zdravotních služeb, zdravý způsob života a zdraví pojištěnců. VZP ČR vynaložila na tyto projekty prostředky FP ve výši 1 357 168 Kč neúčelně a nevhodně, neboť se jednalo o skryté financování výzkumu a vývoje ve zdravotnictví. VZP ČR schválila částečnou úhradu těchto dvou pilotních projektů v roce 2015, úhrada byla ukončena v roce 2020.
- VZP ČR neudržovala vnitřní kontrolní systém dle zákona o finanční kontrole⁴, když nezjistila, že výdaj za všechny kontroly vybrané pilotní projekty z FP je neúčelný a nevhodně.
- VZP ČR ve vnitřním předpisu týkajícího se pilotních projektů stanovila podmínky umožňující čerpat prostředky FP i na administrativně technické zajištění projektu a jeho propagaci odlišně od zákona o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky¹⁵.
- VZP ČR při čerpání peněžních prostředků z FP prostřednictvím pilotních projektů postupovala netransparentně, diskriminačně a nezachovala ke všem rovný přístup tím, že nezveřejnila na svých internetových stránkách úplné a totožné podmínky stanovené ve vnitřním předpisu. VZP ČR při rozdělování peněžních prostředků na financování dvou pilotních projektů postupovala diskriminačně tím, že peněžní prostředky byly vyplaceny vybraným poskytovatelům zdravotních služeb, kteří léčili pouze úzkou skupinu pacientů.
- VZP ČR při veřejné zakázce na ozdravné pobyty dětí hrazené z FP vybrala netransparentně, diskriminačně a v rozporu se zásadou rovného zacházení dle zákona o zadávání veřejných zakázek¹⁶ dodavatele služeb, kterému uhradila za období 2018–2019 celkem 58 873 417 Kč, když ho nevyločila z účasti v zadávacím řízení, přestože u něj byly naplněny důvody vyloučení¹⁷.
- VZP ČR neuveřejnila dle zákona o zadávání veřejných zakázek¹⁰ a prováděcí vyhlášky¹¹ na profilu zadavatele u jedné veřejné zakázky hrazené z fondu prevence výši skutečně uhrazené ceny za plnění smlouvy bez DPH a s DPH za roky 2018, 2019 a 2020, a to ve lhůtě do tří měsíců od splnění smlouvy.
- VZP ČR neuveřejnila dvě smlouvy týkající se FP prostřednictvím registru smluv dle zákona o registru smluv⁸. Další smlouvu nezaslala k uveřejnění v zákonné¹⁸ lhůtě 30 dní od jejího uzavření.
- Nevyužité prostředky FP byly k 31. 12. 2020 v celkové výši 536 158 tis. Kč. Včasné využívání prevence ze strany pojištěnců VZP ČR a včasné indikace preventivních výkonů ze strany lékařů zvyšují podíl a následný efekt vložených prostředků do prevence. V důsledku vyššího čerpání fondu prevence může docházet ke zlepšení zdraví pojištěnců, a tím k budoucímu snížení úhrad za zdravotní služby hrazené ze základního fondu (dále také „ZF“).

¹⁵ Ustanovení § 7 odst. 2 zákona České národní rady č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky.

¹⁶ Ustanovení § 6 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb.

¹⁷ Ustanovení dle § 48 odst. 2 písm. c) a odst. 8 zákona č. 134/2016 Sb.

¹⁸ Ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 340/2015 Sb.

4. Centrální registr pojištěnců

- VZP ČR vedla k 10. 3. 2021 v centrálním registru pojištěnců (dále také „CRP“) sedm pojištěnců jiných zdravotních pojišťoven ve stavu „žijící“, přestože zemřeli v časovém intervalu od 18. 1. 2000 do 31. 5. 2008. Za čtyři z nich neoprávněně¹⁹ nárokovala do 30. 11. 2011 od Ministerstva financí celkem částku 264 587 Kč, která byla součástí přerozdělování.
- VZP ČR neřešila s příslušnými subjekty poskytujícími údaje pro vedení centrálního registru pojištěnců jednotlivé pochybnosti ve vedených údajích pojištěnců.

5. Účetnictví

- VZP ČR od předchozí kontrolní akce NKÚ č. 09/29²⁰ nezjedнала nápravu v oblasti provádění dokladových inventur pohledávek veřejného zdravotního pojištění.
- VZP ČR dlouhodobě neprověřovala skutečný stav pohledávek při inventarizaci v účetnictví, nezjistila zánik nebo přeměnu plátce. VZP ČR nadále vedla pohledávky za původními plátcí pojistného, u kterých došlo k přeměně před více než 25 lety. V důsledku toho neexistoval právní titul na jejich vymáhání a nelze očekávat příjmy z takových pohledávek.
- VZP ČR také vedla v účetnictví pohledávky nevymahatelné v důsledku výmazu plátce z obchodního rejstříku. Dále pak vedla v účetnictví nevymahatelné pohledávky za plátcí, u nichž došlo k přeměně, aniž by tuto skutečnost evidovala v účetnictví. Pohledávky tak trvale evidovala za původními plátcí, aniž by změnila jejich evidenci na právní nástupce a prováděla vymáhání pohledávek. VZP ČR porušila zákon o účetnictví³ tím, že neúčtovala o vyřazení pohledávek do období, s nímž tyto skutečnosti věcně a časově souvisely:
 - k 31. 12. 2018 minimálně ve výši 25 392 596 Kč (hodnota brutto);
 - k 31. 12. 2019 minimálně ve výši 19 494 376 Kč (hodnota brutto).
- VZP ČR současně porušila zákon o účetnictví²¹ a jeho prováděcí předpis²² tím, že při dokladové inventuře v rámci inventarizace nezjistila skutečný stav pohledávek z veřejného zdravotního pojištění k 31. 12. 2018 v celkové výši 31 816 475 Kč a k 31. 12. 2019 v celkové výši 19 494 376 Kč. V účetnictví tak VZP ČR vedla vyšší hodnotu brutto pohledávek, než byl jejich skutečný stav.
- VZP ČR postupovala v rozporu s právními předpisy²³, když nevytvořila předpoklady ke správnému ocenění pohledávek, neboť nestanovila vnitřním předpisem jednoznačně datum odpisu.

6. Onemocnění covid-19

- V důsledku onemocnění covid-19 došlo k významnému zvýšení čerpání peněžních prostředků na zdravotní služby. Vznikly nové náklady na testování, očkování a hospitalizaci

¹⁹ Ustanovení § 27 odst. 3 zákona České národní rady č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.

²⁰ Kontrolní akce č. 09/29 – *Prostředky vybírané na základě zákona ve prospěch Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky.*

²¹ Ustanovení § 29 odst. 1 ve spojení s § 30 odst. 1 písm. b) a odst. 7 písm. a) zákona č. 563/1991 Sb.

²² Ustanovení § 7 odst. 2 vyhlášky č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků.

²³ Ustanovení § 25 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb. a ustanovení § 12a odst. 5 vyhlášky č. 503/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro zdravotní pojišťovny.

pacientů související s tímto onemocněním, které lze za rok 2020 vyčíslit u VZP ČR na 8,63 mld. Kč a odhad pro rok 2021 je u VZP ČR ve výši 16,11 mld. Kč.

7. Výkon působnosti MZd

- Na základě povinnosti vyplývající ze zákona o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky²⁴ uskutečnilo MZd v letech 2018–2020 u VZP ČR devět kontrol dle kontrolního řádu²⁵. NKÚ zjistil, že MZd plnilo své povinnosti v oblasti kontroly ve vztahu k VZP ČR v souladu s právními předpisy.
- MZd vyhlásilo a uskutečnilo výběrová řízení na poskytování LLLRP. NKÚ na kontrolovaném vzorku výběrových řízení na poskytování LLLRP zjistil, že MZd postupovalo v souladu s právními předpisy.

II. Informace o kontrolované oblasti

Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky byla zřízena dne 1. ledna 1992 zákonem o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky²⁶.

VZP ČR je právnickou osobou, v právních vztazích vystupuje svým jménem, může nabývat práv a povinností a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. VZP ČR je účetní jednotkou dle zákona o účetnictví²⁷ a veřejným zadavatelem dle zákona o zadávání veřejných zakázek²⁸.

VZP ČR provádí veřejné zdravotní pojištění dle účinných právních předpisů. VZP ČR zajišťuje výběr pojistného na veřejné zdravotní pojištění a úhradu zdravotní péče z prostředků zdravotního pojištění a další činnosti podle zákona o veřejném zdravotním pojištění²⁹. VZP ČR na základě zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění³⁰ vede centrální registr pojištěnců veřejného zdravotního pojištění a je správcem zvláštního účtu veřejného zdravotního pojištění. Hospodaření, organizační struktura a orgány VZP ČR jsou upraveny zákonem o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky.

VZP ČR je dle zákona o registru smluv³¹ povinna uveřejňovat prostřednictvím registru smluv soukromoprávní smlouvy, jakož i smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jejíž smluvní stranou je.

Zdravotní pojišťovny jsou povinny nastavit vnitřní kontrolní systém v souladu se zákonem o finanční kontrole³² a jeho prováděcí vyhláškou³³.

VZP ČR hospodaří s vlastním majetkem a s majetkem jí svěřeným.

VZP ČR vytváří a spravuje tyto fondy:

- základní fond;
- rezervní fond;

²⁴ Ustanovení § 7a odst. 1 zákona České národní rady č. 551/1991 Sb.

²⁵ Ustanovení § 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

²⁶ Zákon České národní rady č. 551/1991 Sb.

²⁷ Zákon č. 563/1991 Sb.

²⁸ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 134/2016 Sb.

²⁹ Zákon č. 48/1997 Sb.

³⁰ Zákon České národní rady č. 592/1992 Sb.

³¹ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 340/2015 Sb.

³² Zákon č. 320/2001 Sb.

³³ Vyhláška č. 416/2004 Sb.

- provozní fond;
- sociální fond;
- fond majetku;
- fond reprodukce majetku.

Kromě výše uvedených fondů VZP ČR vytváří v souladu se zákonem fond prevence.

Finančně nejvýznamnějším fondem zdravotní pojišťovny je základní fond zdravotního pojištění, který zejména slouží k úhradě poskytnutých hrazených zdravotních služeb za pojištěnce poskytovatelům zdravotních služeb. Provozní fond zdravotní pojišťovny se pak používá k úhradě nákladů na její činnost. Z fondu prevence lze nad rámec zdravotní péče hradit také zdravotní služby, u nichž je prokazatelný preventivní, diagnostický nebo léčebný efekt a které jsou poskytovány pojištěncům v souvislosti s jejich existujícím nebo hrozícím onemocněním.

Organizační strukturu VZP ČR tvoří:

- ústředí,
- šest regionálních poboček (Praha, Plzeň, Ústí nad Labem, Hradec Králové, Ostrava, Brno),
- klientská pracoviště.

Organizaci a postavení organizačních složek podrobně upravuje organizační řád VZP ČR.

Statutárním orgánem VZP ČR je ředitel, kterého jmenuje a odvolává Správní rada VZP ČR.

Orgány VZP ČR jsou:

- Správní rada VZP ČR – tvoří ji celkem 30 členů, z čehož je 10 členů jmenovaných vládou České republiky a 20 členů volených Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky podle principu poměrného zastoupení politických stran v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.
- Dozorčí rada VZP ČR – tvoří ji celkem 13 členů, z toho 10 členů je volených Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky dle principu poměrného zastoupení politických stran v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky a tři členy jmenuje vláda České republiky na návrh ministra zdravotnictví, ministra financí a ministra práce a sociálních věcí.

Funkční období člena orgánu činí čtyři roky.

Vývoj vybraných ukazatelů VZP ČR v letech 2018–2020 je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 1: Přehled vybraných ukazatelů

	2018	2019	2020
Tvorba ZF (v tis. Kč)	191 551 118	204 210 802	217 747 499
Čerpání ZF (v tis. Kč)	181 430 171	197 776 222	227 594 871
Průměrný přepočtený počet zaměstnanců	3 588	3 634	3 621
Příjmy z pojistného včetně přerozdělování (v tis. Kč)	184 503 545	196 064 436	210 685 187
Výdaje na zdravotní služby (v tis. Kč)	171 858 953	183 650 799	204 007 866
Průměrný počet pojištěnců	5 945 220	5 954 346	5 943 733
– z toho průměrný počet státem hrazených pojištěnců	3 354 173	3 343 848	3 373 939
Náklady na zdravotní služby (v tis. Kč)	170 955 456	186 496 454	215 987 576
Průměrné náklady na zdravotní služby na jednoho pojištěnce (v Kč)	28 755	31 321	36 339
Tvorba provozního fondu (v tis. Kč)	5 485 472	5 822 895	6 283 838
Čerpání provozního fondu (v tis. Kč)	3 961 023	4 253 941	4 536 513
Tvorba fondu prevence (v tis. Kč)	572 271	603 406	640 291
Čerpání fondu prevence (v tis. Kč)	439 133	560 612	657 796

Zdroj: výroční zprávy za roky 2018, 2019 a 2020, obrátové předvahy za období 1–12/2018, 1–12/2019, 1–12/2020.

Tvorba i čerpání základního fondu v kontrolovaném období rostly.

Průměrný počet pojištěnců vzrostl z 5 945 220 v roce 2018 na 5 954 346 v roce 2019 a v roce 2020 klesl na 5 943 733. Více než 56 % pojištěnců tvořili v letech 2018–2020 pojištěnci, za něž je plátcem pojistného stát.

Průměrné náklady na zdravotní služby v přepočtu na jednoho pojištěnce v období 2018–2020 stále rostly, konkrétně z 28 755 Kč v roce 2018 na 31 321 Kč v roce 2019 (tj. o 2 566 Kč, což představuje 8,9 %). V roce 2020 vzrostly tyto náklady na 36 339 Kč (tj. o 7 584 Kč více než v roce 2018, což představuje 26,37 %).

V roce 2018 dosáhly náklady na zdravotní služby celkové výše 170 955 456 tis. Kč. Největší objem z celkových nákladů na zdravotní služby za rok 2018 tvořily náklady na segment lůžkové zdravotní péče ve výši 56,15 %. Na těchto nákladech se podílely nemocnice 91,39 %.

V roce 2019 dosáhly náklady na zdravotní služby celkové výše 186 496 454 tis. Kč, což oproti roku 2018 představovalo zvýšení o 9,09 %, tj. o 15 540 998 tis. Kč.

Největší objem z celkových nákladů na zdravotní služby za rok 2019 tvořily náklady na segment lůžkové zdravotní péče ve výši 56,38 %. Na těchto nákladech se podílely nemocnice 91,37 %.

V roce 2020 dosáhly náklady na zdravotní služby celkové výše 215 987 576 tis. Kč, což představovalo zvýšení oproti roku 2019 o 15,8 %, tj. o 29 491 122 tis. Kč.

Vyšší čerpání nákladů oproti roku 2019 bylo způsobeno z 59,8 % segmenty lůžkové péče, z 34,7 % segmenty ambulantní péče a z 5,5 % ostatními segmenty. Vyšší čerpání nákladů oproti stejnému období roku 2019 bylo způsobeno zejména mechanismy úhrady stanovenými úhradovou vyhláškou³⁴, navýšením nákladů u léčivých přípravků poskytovaných při centrové péči a kompenzační vyhláškou³⁵ zohledňující dopady epidemie onemocnění covid-19.

Největší objem z celkových nákladů na zdravotní služby za rok 2020 tvořily náklady na segment lůžkové zdravotní péče ve výši 56,85 %. Na těchto nákladech se podílely nemocnice 91,34 %.

³⁴ Vyhláška č. 268/2019 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2020.

³⁵ Vyhláška č. 305/2020 Sb., o stanovení způsobu zahrnutí kompenzace do výše úhrad za hrazené služby poskytnuté v roce 2020.

Dle údajů uvedených v grafu č. 1 je zřejmé, že při tvorbě a čerpání základního fondu v roce 2020 závazky za zdravotní služby včetně korekcí a revizí převýšily pojistné z veřejného zdravotního pojištění o cca 4 mld. Kč, a to nesporně i vlivem výdajů spojených s onemocněním covid-19.

Ministerstvo zdravotnictví bylo zřízeno zákonem o zřízení ministerstev³⁶ jako ústřední orgán státní správy České republiky. Ve smyslu zákona o zřízení ministerstev³⁷ je ústředním orgánem státní správy pro zdravotní služby, ochranu veřejného zdraví, zdravotnickou vědeckovýzkumnou činnost, poskytovatele zdravotních služeb v přímé řídicí působnosti, zacházení s návykovými látkami, přípravky, prekursory a pomocnými látkami, vyhledávání, ochranu a využívání přírodních léčivých zdrojů, přírodních léčebných lázní a zdrojů přírodních minerálních vod, léčiva a prostředky zdravotnické techniky pro prevenci, diagnostiku a léčení lidí, zdravotní pojištění a zdravotnický informační systém, pro používání biocidních přípravků a uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh.

Ministerstvo zdravotnictví je účetní jednotkou dle zákona o účetnictví²⁷.

MZd je dle zákona o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky²⁴ povinno provádět u VZP ČR kontroly dle kontrolního řádu²⁵.

III. Rozsah kontroly

Předmětem kontrolní akce bylo zjistit, zda VZP ČR využívala prostředky z vybraného pojistného na veřejné zdravotní pojištění účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy a zda:

- VZP ČR postupovala při správě pohledávek v souladu s právními předpisy;
- VZP ČR postupovala při uzavírání smluv se smluvními poskytovateli zdravotních služeb v souladu s právními předpisy;
- VZP ČR uhradila srovnatelným poskytovatelům totožné báze DRG ve srovnatelné výši;
- VZP ČR prováděla kontrolu a revizi poskytnutých zdravotních služeb v souladu s právními předpisy;
- VZP ČR použila prostředky provozního fondu hospodárně a účelně a v souladu s právními předpisy;
- VZP ČR použila prostředky fondu prevence hospodárně, účelně a v souladu s právními předpisy;
- VZP ČR plnila své zákonné povinnosti při vedení centrálního registru pojištěnců.

Kontrolou byly prověřovány následující fondy: základní fond, provozní fond a fond prevence.

Dále bylo předmětem kontrolní akce zjistit, zda MZd ve vztahu k VZP ČR plní povinnosti v oblasti zdravotních pojišťoven v souladu s právními předpisy, tj. zda:

- MZd provádělo kontrolu u VZP ČR;
- MZd postupovalo při výběrových řízeních na poskytování LLLRP dle zákonem stanovených povinností.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2018–2019, v případě věcných souvislostí i období předchozí a období následující.

³⁶ Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

³⁷ Ustanovení § 10 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb.

U VZP ČR kontrolovaný objem:

- peněžních prostředků činil 21 587 597 011 Kč,
- majetku činil 399 337 196 Kč,
- souvisejících veřejných zakázek činil 191 106 053 Kč.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Základní fond zdravotního pojištění

1.1

NKÚ na kontrolním vzorku odepsaných pohledávek ve výši 248 108 951 Kč zjistil, že VZP ČR nevymáhala zaplacení dlužného pojistného a penále od osmi dlužníků (plátců pojistného) celkem ve výši 13 196 163 Kč ve stanovené výši a včas dle zákona o veřejném zdravotním pojištění², když např.:

- nevyměřila dlužné penále u dvou plátců pojistného ve výši 7 251 271 Kč, u jednoho z nich vyhotovila vyúčtování téměř po 18 letech;
- jednomu plátcovi povolila splátky dluhu těsně před vypršením promlčecí lhůty³⁸, avšak minimálně od roku 2008 dlužné penále ve výši 368 205 Kč nevymáhala u soudu;
- nevyměřila dlužné penále ve výši 4 712 391 Kč dvěma plátcům pojistného, u kterých nevyměřila pohledávky po dobu až deseti let před jejich zánikem.

1.2

NKÚ na kontrolním vzorku odepsaných pohledávek ve výši 248 108 951 Kč zjistil, že VZP ČR porušila zákon o účetnictví³ tím, že účtovala o odpisu pohledávek ve výši 54 667 654 Kč do období, s nímž skutečnost věcně a časově nesouvisela, např.:

- z kontrolního vzorku 14 odepsaných pohledávek z důvodu uplynutí promlčecí lhůty po předchozím posouzení pohledávky jako bezvýsledně vymáhané účtovala do účetního období 2018 o odpisu šesti pohledávek v celkové výši 14 342 261 Kč, přestože důvod odpisu jedné z nich nastal již v účetním období 2010, a účtovala o odpisu pěti pohledávek v celkové výši 6 224 005 Kč do účetního období 2019, přestože důvod odpisu jedné z nich nastal již v účetním období 2014;
- z kontrolního vzorku 13 odepsaných pohledávek z důvodu zániku plátce bez právního nástupce účtovala o odpisu tří pohledávek v celkové výši 12 685 869 Kč do účetního období 2018, přestože důvod odpisu jedné z nich nastal již v účetním období 2017, a účtovala o odpisu tří pohledávek v celkové výši 7 200 178 Kč do účetního období 2019, přestože důvod odpisu jedné z nich nastal již v účetním období 2017;
- z kontrolního vzorku deseti odepsaných pohledávek z důvodu konkursu ukončila podrozvahovou evidenci pohledávek za dvěma plátcemi v celkové výši 12 135 297 Kč do účetního období 2018, přestože důvod pro vyřazení z podrozvahové evidence nastal v účetním období 2017.

³⁸ Promlčecí lhůtu dle ustanovení § 16 odst. 1 a 2 zákona České národní rady č. 592/1992 Sb. je dle rozhodnutí uveřejněné ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod číslem 1240/2007 nutno vykládat jako lhůtu prekluzivní.

1.3

VZP ČR při úhradě poskytovatelům zdravotních služeb nezajistila důslednou předběžnou a průběžnou kontrolu plánovaných a připravovaných operací podle zákona o finanční kontrole³⁹, když při kontrole nezjistila, že:

- poskytovatelé zdravotních služeb nesprávně vykazovali výkony spojené s úmrtím 362 pojištěnců provedené v období od 11. 1. 2010 do 29. 12. 2019. NKÚ zjistil, že tito pojištěnci nezemřeli před 1. 1. 2020. Neoprávněně nárokováná částka představuje maximálně částku 671 753 Kč;
- praktickému lékaři proplatila kapitační platby za jednoho zemřelého pojištěnce od doby úmrtí do konce roku 2020, což představuje částku 6 246 Kč.

Tímto jednáním VZP ČR postupovala v rozporu se zákonem o finanční kontrole⁴⁰ a porušila prováděcí právní předpis⁴¹, když náležitě neprověřila věcnost a správnost podkladů pro připravovanou operaci a následně neprověřila při uskutečňování této schválené operace soulad s podklady před výdejem veřejných prostředků tím, že řádně neprověřila u úhrady za výkony spojené s úmrtím a za kapitační platby správnost operací, zejména ve vztahu ke vzniku nároku daných úhrad dle skutečnosti existence či zániku pojistného vztahu. VZP ČR neměla v oblasti úhrad za výkony spojené s úmrtím a za kapitační platby v letech 2010–2020 dostatečně nastavený funkční a účinný vnitřní kontrolní systém ve smyslu zákona o finanční kontrole⁴², neboť při provádění předběžné a průběžné řídicí kontroly nedetekovala výše uvedené nedostatky.

Vedoucí orgánu veřejné správy (VZP ČR) v rámci své odpovědnosti neudržoval vnitřní kontrolní systém, který by zajistil hospodárné, efektivní a účelné využívání veřejných prostředků ve smyslu zákona o finanční kontrole⁴³. Úhrada částky za kapitační platby a částky za výkony spojené s úmrtím v celkové výši maximálně 677 999 Kč byla neoprávněná.

VZP ČR až v průběhu kontrolní akce⁴² nastavila systém aktivního vyhledávání a průběžné, pravidelné kontroly vykazování výkonů v souvislosti s úmrtím pojištěnce na stav pojištění pojištěnce, s frekvencí dvakrát ročně.

1.4

Na kontrolním vzorku 363 pojištěnců NKÚ zjistil, že v jednom případě VZP ČR porušila zákon o pojistném na veřejné zdravotní pojištění⁴³ tím, že nesdělila správně počty svých pojištěnců, za které je plátcem pojistného stát, protože počet navýšila o jednoho zemřelého pojištěnce. Za období od 7/2017 do 10/2020 byla za jednoho pojištěnce do systému veřejného zdravotního pojištění neoprávněně přijata částka 42 534 Kč.

1.5

Na kontrolním vzorku 10 srovnatelných lůžkových zdravotnických zařízení⁴⁴ NKÚ zjistil, že individuální základní sazba případového paušálu v roce 2019 se pohybovala od 29 762,37 Kč

³⁹ Ustanovení § 26 a § 27 zákona č. 320/2001 Sb.

⁴⁰ Ustanovení § 11 odst. 1 a 3 a § 6 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.

⁴¹ Ustanovení § 13 odst. 2 a § 18 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 416/2004 Sb.

⁴² Ode dne 17. 6. 2021.

⁴³ Ustanovení § 21 odst. 1 a 2 zákona České národní rady č. 592/1992 Sb., resp. od 1. 1. 2018 § 21 odst. 1 písm. b) a odst. 4 zákona České národní rady č. 592/1992 Sb.

⁴⁴ Jednalo se o srovnatelná zdravotnická zařízení, která poskytovala zdravotní služby minimálně v základních oborech (chirurgie, vnitřní lékařství, pediatrie, gynekologie a porodnictví).

do 37 078,00 Kč, absolutní rozdíl činil 7 315,62 Kč, tj. 24,58 %. Individuální základní sazba mimo případový paušál v roce 2018 u lůžkových zdravotnických zařízení se pohybovala od 29 146,96 Kč do 34 372,33 Kč, absolutní rozdíl činil 5 225,37 Kč, tj. 17,93 %. Přehled všech kontrolovaných individuálních základních sazeb případového paušálu i mimo případový paušál je uveden v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Lze předpokládat, že se zavedením vykazování akutní lůžkové péče v CZ-DRG od roku 2021 dle úhradové vyhlášky⁴⁵ dojde ke změně úhradového mechanismu a ke sblížení úhrad mezi poskytovateli zdravotních služeb a zdravotními pojišťovnami. Změnou financování by mělo dojít k navýšení úhrad pro podfinancované poskytovatele u zdravotních služeb a dojde tak k zefektivnění a narovnání systému a vyšší transparentnosti. V důsledku toho by měl výrazně klesnout význam historicky rozdílných úhradových paušálů a jednotkové ceny služeb v jednotlivých nemocnicích a od jednotlivých zdravotních pojišťoven se přiblíží.

1.6

Na kontrolním vzorku 10 srovnatelných lůžkových zdravotnických zařízení vybraných do kontrolního vzorku u pěti vybraných bází DRG hrazených formou případového paušálu a dvou bází DRG vyčleněných z úhrad formou případového paušálu NKÚ zjistil největší relativní rozdíl 31 % u báze DRG 0134 – cévní mozková příhoda s infarktem, kdy VZP ČR uhradila v roce 2018 vybranému lůžkovému zdravotnickému zařízení částku 28 682,81 Kč, jinému lůžkovému zdravotnickému zařízení částku 37 479,53 Kč. Rozdíl úhrad zdravotních služeb vybraným lůžkovým zdravotnickým zařízením činil 8 796,72 Kč. Přehled všech kontrolovaných úhrad zdravotních služeb je uveden v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

Faktory, které ovlivnily rozdílnou výši úhrad zdravotních služeb v období 2018–2019 za vybrané báze DRG na vzorku srovnatelných lůžkových zdravotnických zařízení jsou:

- mechanismy odvozené z historických poměrů referenčních období úhrad a produkce za jednotlivá období;
- výše produkce referenčního období jednotlivých poskytovatelů zdravotních služeb, která vstupuje do výpočtu individuální základní sazby;
- přepočtení referenční produkce roku 2012 koeficienty specializace;
- optimalizace produkce na minimální procentní limity některých poskytovatelů oproti poskytovatelům zdravotních služeb, kteří vykazovali produkci ve výši 100 %;
- limitace úhrady na poměr počtu případů a korelace závažnosti případů a korelace případů s překlady hospitalizací do akutní a následné péče vzhledem k referenčnímu období;
- nelinearita vyšší produkce hodnocená indexem změny produkce.

Na kontrolním vzorku NKÚ nezjistil zvýhodňování žádného lůžkového zdravotnického zařízení v úhradách zdravotních služeb všech kontrolovaných bází DRG.

1.7

Počet podaných žádostí na zdravotní služby jinak zdravotní pojišťovnou nehrzené podle zákona o veřejném zdravotním pojištění⁴⁶ meziročně rostl, ale počet odmítnutých žádostí v jednotlivých kontrolovaných obdobích měl klesající trend. Za zdravotní služby jinak zdravotní pojišťovnou nehrzené uhradila VZP ČR v letech 2018–2020 celkem 4 095 918 tis. Kč, což bylo méně než 1 % z celkových nákladů na zdravotní služby ze ZF. Objem peněžních prostředků

⁴⁵ Vyhláška č. 428/2020 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2021.

⁴⁶ Ustanovení § 16 zákona č. 48/1997 Sb.

vynaložených na zdravotní služby jinak zdravotní pojišťovnou nehrazené se v roce 2020 ve srovnání s rokem 2018 zvýšil o 764 427,75 tis. Kč, tj. nárůst o 69 %. Z výše uvedeného vyplývá významný růst úhrad zdravotních služeb jinak zdravotní pojišťovnou nehrazených.

V kontrolovaném období neměla VZP ČR žádným vnitřním předpisem stanoveny maximální finanční limity pro schvalování zdravotní služby jinak zdravotní pojišťovnou nehrazené, neboť dle stávající legislativy musí být zdravotní služby pojištěncům poskytovány na nejvyšší odborné úrovni podle pravidel vědy a osvědčených lékařských postupů a bez omezení nároků pojištěnců na zdravotní péči.

Na kontrolovaném vzorku žádostí nebylo zjištěno neúčelné vynakládání peněžních prostředků.

1.8

VZP ČR vzhledem k dostatečné síti LLLRP nepodala v letech 2018–2020 návrh na konání výběrového řízení na poskytování LLLRP. Její zástupce se zúčastnil 74 konaných výběrových řízení vyhlášených Ministerstvem zdravotnictví. Přestože VZP ČR podala návrhy na konání výběrových řízení pro ambulantní péči u krajských úřadů celkem v 571 případech, do více než 80 % z nich se nepřihlásil žádný uchazeč.

2. Provozní fond

2.1

VZP ČR neuveřejnila 18 kontrolovaných smluv a dodatek ke smlouvě týkající se provozního fondu prostřednictvím registru smluv v hodnotě nad 50 tis. Kč dle zákona o registru smluv⁸ v požadovaném rozsahu, neboť vložený elektronický obraz textového obsahu smlouvy neodpovídal skutečnosti. Jedna další smlouva s hodnotou plnění ve výši 66 653 Kč vč. DPH byla zrušena od počátku⁹, protože nebyla vůbec zveřejněna v registru smluv ani do tří měsíců od uzavření.

2.2

VZP ČR neuveřejnila dle zákona o zadávání veřejných zakázek¹⁰ a prováděcí vyhlášky¹¹ na profilu zadavatele:

- výši skutečně uhrazené ceny za plnění smlouvy ve výši 950 000 Kč bez DPH a 1 149 500 Kč vč. DPH, a to ve lhůtě do tří měsíců od splnění smlouvy;
- výši skutečně uhrazené ceny bez DPH a s DPH v jednotlivých letech plnění, tj. za rok 2019 ve výši 1 420 998 Kč bez DPH a ve výši 1 719 407 Kč vč. DPH a za rok 2020 ve výši 2 435 969 Kč bez DPH a ve výši 2 947 522 Kč vč. DPH;
- celkovou výši skutečně uhrazené ceny bez DPH a s DPH za jednotlivé roky plnění smlouvy, tj. za rok 2018 ve výši 11 553 864 Kč bez DPH a 13 980 176 Kč vč. DPH a za rok 2019 ve výši 12 791 367 Kč bez DPH a 15 477 554 Kč vč. DPH v požadované struktuře, resp. neprovedla aktualizaci do třetího dne následujícího měsíce po měsíci, v němž došlo ke změně dle prováděcí vyhlášky⁴⁷.

2.3

VZP ČR vyhotovila a uveřejnila na profilu zadavatele neúplný dokument *Výsledek posouzení splnění podmínek účasti vybraného dodavatele*, v němž chybí údaje rozhodné pro prokázání

⁴⁷ Ustanovení odst. 2 přílohy č. 8 vyhlášky č. 168/2016 Sb.

splnění kritérií technické kvalifikace a seznam dokladů, kterými vybraný dodavatel prokazoval tuto část technické kvalifikace.

2.4

VZP ČR neuvedla na profilu zadavatele⁴⁸ v detailu účastníka jednoho zadávacího řízení, že se jedná o sdružení dodavatelů, čímž neuvedla ani identifikaci vedoucího účastníka pomocí IČO. V dalším případě VZP ČR obdobně neuvedla na profilu zadavatele v rámci povinných základních informací o veřejné zakázce seznam účastníků zadávacího řízení, ani že se jedná o rámcovou dohodu.

2.5

VZP ČR při vystavení jedné objednávky nezajistila důslednou předběžnou a průběžnou kontrolu plánovaných a připravovaných operací podle zákona o finanční kontrole³⁹, když při kontrole nezjistila např., že při vystavení objednávky a fakturaci nevznikl rozpor v celkové částce 282 496 Kč bez DPH, tj. 341 820 Kč vč. DPH za inzerci, když tato částka neodpovídala počtu objednaných jednotek a vysoutěženým jednotkovým cenám dle přílohy č. 1 rámcové dohody. VZP ČR tak uhradila bez právního důvodu o 341 820 Kč méně.

Tímto jednáním VZP ČR postupovala v rozporu se zákonem o finanční kontrole⁴⁹, když náležitě neprověřila věcnost a správnost podkladů pro připravovanou operaci a následně neprověřila při uskutečňování této schválené operace soulad s podklady před výdejem veřejných prostředků.

Současně VZP ČR postupovala při výkonu řídicí kontroly v rozporu s kontrolními postupy stanovenými v zákoně o finanční kontrole⁵⁰ a porušila prováděcí předpis⁴¹ tím, že řádně neprověřila u dvou objednávek správnost operací, zejména ve vztahu k dodržení cenových ujednání rámcové dohody za konkrétní objednané položky a doložení připravovaných operací věcně správnými a úplnými podklady.

VZP ČR neměla v oblasti objednávání inzercí v letech 2018–2019 v některých případech dostatečně nastavený funkční a účinný vnitřní kontrolní systém ve smyslu zákona o finanční kontrole¹⁴, neboť při provádění předběžné a průběžné řídicí kontroly nedetekovala výše uvedené nedostatky.

3. Fond prevence

3.1

VZP ČR porušila zákon o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky¹⁵ tím, že z fondu prevence částečně hradila minimálně pilotní projekt *IBD Asistent* a pilotní projekt *CMP*, které nesloužily k odhalování závažných onemocnění, k podpoře rehabilitačně rekondičních aktivit vedoucích k prokazatelnému zlepšení zdravotního stavu pojištěnců ani nepodporovaly zvýšení kvality zdravotních služeb, zdravý způsob života a zdraví pojištěnců. Výstupem jednoho projektu byla aplikace *IBD Asistent*, a u druhého projektu byla výstupem vědecká publikace a kalkulace úhrady. VZP ČR vynaložila prostředky fondu prevence ve výši 1 357 168 Kč na tyto projekty neúčelně. Tím, že VZP ČR nepoužila peněžní prostředky fondu prevence ke

⁴⁸ Ustanovení § 18 odst. 5 vyhlášky č. 168/2016 Sb. ve spojení s odst. 1 písm. n) a o) bodu 6 přílohy č. 8 vyhlášky č. 168/2016 Sb.

⁴⁹ Ustanovení § 11 odst. 1 a 3 zákona č. 320/2001 Sb.

⁵⁰ Ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.

stanovenému účelu, ale ke skrytému financování výzkumu a vývoje, vynaložila tyto prostředky nevhodně.

VZP ČR spolufinancovala pilotní projekt *IBD Asistent* z fondu prevence 53 osobám, které nebyly ani jejími pojištěnci, podíl cizích pojištěnců na celkové úhradě projektu *IBD Asistent* činí částku 182 061 Kč.

3.2

VZP ČR při úhradě poskytovatelům zdravotních služeb nezajistila důslednou předběžnou a průběžnou kontrolu plánovaných a připravovaných operací podle zákona o finanční kontrole³⁹ tím, že nekontrolovala, nesledovala a nevyhodnocovala výsledek plnění smluvního závazku před uskutečněním výdajů z fondu prevence na dva pilotní projekty, které svým charakterem pozitivně neovlivnily zdraví pojištěnců.

Tímto jednáním VZP ČR postupovala v rozporu se zákonem o finanční kontrole⁴⁹, když náležitě neprověřila věcnost a správnost podkladů pro připravovanou operaci a následně neprověřila při uskutečňování této schválené operace soulad s podklady před výdejem veřejných prostředků.

Současně VZP ČR postupovala při výkonu řídicí kontroly v rozporu s kontrolními postupy stanovenými zákonem o finanční kontrole⁵⁰ a jeho prováděcím předpisem⁴¹ tím, že řádně neprověřila u úhrady za dva pilotní projekty, zejména zda svým charakterem odpovídají čerpání fondu prevence.

VZP ČR neměla v oblasti úhrad všech kontrolou vybraných pilotních projektů z fondu prevence v letech 2015–2020 dostatečně nastavený funkční a účinný vnitřní kontrolní systém ve smyslu zákona o finanční kontrole¹⁴, neboť při provádění předběžné a průběžné řídicí kontroly nedetekovala výše uvedené nedostatky.

Vedoucí orgánu veřejné správy (VZP ČR) v rámci své odpovědnosti neudržel vnitřní kontrolní systém, který by zajistil hospodárné, efektivní a účelné využívání veřejných prostředků ve smyslu zákona o finanční kontrole⁴. Úhrada částky za dva pilotní projekty z fondu prevence ve výši 1 357 168 Kč nebyla hospodárná a účelná.

3.3

VZP ČR v příkazu ředitele VZP ČR (dále také „PŘ“) č. 2/2015⁵¹ stanovila postup předkládání žádostí o přidělení peněžních prostředků z fondu prevence na realizaci pilotních projektů a podmínky umožňující čerpat prostředky fondu prevence, a to i na administrativně technické zajištění projektu a jeho propagaci. Tyto podmínky byly stanoveny odlišně od zákona o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky¹⁵.

3.4

VZP ČR při čerpání peněžních prostředků z fondu prevence prostřednictvím pilotních projektů postupovala netransparentně, diskriminačně a nezachovala ke všem rovný přístup tím, že nezveřejnila na svých internetových stránkách úplné a totožné podmínky čerpání peněžních prostředků z fondu prevence prostřednictvím pilotních projektů stanovené v PŘ č. 2/2015, tudíž cílovým skupinám pojištěnců nebyl umožněn rovný přístup k informacím o svých možnostech čerpání FP v období 2015–2019.

⁵¹ PŘ č. 2/2015 – Mezioborová komise VZP ČR pro posuzování žádostí o financování preventivních programů hrazených z Fondu prevence.

VZP ČR postupovala diskriminačně tím, že přidělila peněžní prostředky na financování pilotního projektu *IBD Asistent* a pilotního projektu *Model diferencované úhrady moderních metod včasné rehabilitace u pacientů po cerebrovaskulární příhodě a standardizace klinické aplikace inerciálních senzorů u pacientů po cévní mozkové příhodě (CMP)*, které byly vyplaceny vybraným poskytovatelům zdravotních služeb, kteří léčili pouze úzkou skupinu pacientů.

Dále VZP ČR porušila podmínky stanovené vnitřním předpisem⁵², když doporučila ke schválení Správní radě VZP ČR financování výzkumného projektu neoprávněnému žadateli. VZP ČR tak postupovala při výběru uchazečů netransparentně a tímto jednáním VZP ČR vytvářela pro účastníky nerovné, resp. diskriminační podmínky.

3.5

VZP ČR porušila zásadu transparentnosti dle zákona o zadávání veřejných zakázek⁵³ u jedné veřejné zakázky *Kompletní zajištění léčebně ozdravných pobytů dětí u moře v letech 2018–2022* hrazené z fondu prevence tím, že nevyločila vybraného účastníka zadávacího řízení z účasti v zadávacím řízení, přestože u něj byly naplněny zákonné důvody vyloučení (porušení podmínek zadávací dokumentace, vč. jejích příloh, nepravdivé skutečnosti uvedené v jeho nabídce, které byly také předmětem hodnocení nabídky). Nabídka obsahovala nepravdivé údaje, které byly následně zjištěny při inspekci, která proběhla před uzavřením smlouvy. VZP ČR dodatečně měnila podmínky zadávacího řízení. Zjištěné vady a nedostatky byly zásadního charakteru, mohly ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, přesto VZP ČR s tímto vybraným dodavatelem následně uzavřela dne 8. 1. 2018 smlouvu.

VZP ČR tímto postupem zvýhodnila vybraného dodavatele, čímž vytvářela netransparentní prostředí a nerovné podmínky zadávacího řízení vůči uchazečům zadávacího řízení. Vybraný dodavatel poskytl VZP ČR plnění ve výši 58 873 417 Kč za období let 2018–2019.

VZP ČR vypověděla smlouvu na kompletní zajištění léčebně ozdravných pobytů dětí v Černé Hoře z důvodu nezájmu rodičů o tuto destinaci. S ohledem na epidemickou situaci a řadu nutných omezení a mezinárodních opatření, která souvisela s prevencí onemocnění covid-19, VZP ČR upustila od roku 2021 od dalšího pořádání programu *Mořský koník* také v Bulharsku.

3.6

NKÚ kontroloval jednu veřejnou zakázku týkající se fondu prevence, u které zjistil, že VZP ČR neuveřejnila dle zákona o zadávání veřejných zakázek¹⁰ a prováděcí vyhlášky¹¹ na profilu zadavatele výši skutečně uhrazené ceny za plnění smlouvy bez DPH a s DPH za roky 2018, 2019 a 2020, a to ve lhůtě do tří měsíců od splnění smlouvy.

3.7

NKÚ kontroloval tři smlouvy týkající se fondu prevence, u kterých zjistil, že VZP ČR porušila zákon o registru smluv⁸ tím, že neuveřejnila dvě smlouvy prostřednictvím registru smluv v požadovaném rozsahu, neboť v rozporu se zákonem o registru smluv⁵⁴ vložený elektronický obraz textového obsahu smlouvy neodpovídal skutečnosti.

VZP ČR porušila zákon o registru smluv¹⁸ tím, že jednu smlouvu nezaslala k uveřejnění prostřednictvím registru smluv ve stanovené lhůtě 30 dní od jejího uzavření.

⁵² Článek 4 bodu 5 PŘ VZP ČR č. 2/2015.

⁵³ Ustanovení § 6 odst. 1, § 245 odst. 1, ustanovení § 48 odst. 8 zákona č. 134/2016 Sb.

⁵⁴ Ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 340/2015 Sb.

3.8

V následující tabulce jsou uvedeny náklady na prevenci hrazené ze ZF v letech 2018–2020.

Tabulka č. 2: Náklady na prevenci ze ZF (v tis. Kč)

Rok	Náklady na prevenci ze ZF	Celkové náklady na ZS*	Podíl
2018	5 572 652,44	170 955 456	3,26 %
2019	5 792 598,08	186 496 454	3,11 %
2020	6 165 577,20	215 987 576	2,84 %

Zdroj: odpověď VZP ČR.

Pozn.: *ZS, tj. zdravotní služby.

V následující tabulce jsou uvedeny náklady na prevenci na jednoho pojištěnce v období 2018–2020 a zůstatek fondu prevence.

Tabulka č. 3: Náklady na prevenci na jednoho pojištěnce a zůstatek FP (v tis. Kč)

Ukazatel	2018		2019		2020	
Průměrný počet pojištěnců	5 945 220		5 954 346		5 943 733	
Náklady	Celkové	Průměrné na jednoho pojištěnce	Celkové	Průměrné na jednoho pojištěnce	Celkové	Průměrné na jednoho pojištěnce
Celkové náklady ZS bez nákladů na prevenci ze ZF	165 382 804	27,82	180 703 856	30,35	209 821 999	35,30
Náklady na prevenci ze ZF	5 572 652	0,94	5 792 598	0,97	6 165 577	1,04
Náklady na preventivní zdravotní péči čerpané z fondu prevence	420 125	0,07	545 060	0,09	649 262	0,11
Konečný zůstatek na bankovním účtu FP k 31. 12.	483 207	0,08	525 229	0,09	536 158	0,09

Zdroj: odpověď VZP ČR, výroční zprávy VZP ČR za roky 2018, 2019 a 2020.

Pozn.: Celkové náklady jsou zaokrouhleny na celé tisíce korun. Údaje za rok 2020 byly částečně ovlivněny onemocněním covid-19.

Náklady na prevenci hrazené ze ZF v letech 2018–2020 se zvyšovaly, celkové náklady na zdravotní služby ale rostly rychlejším tempem. Podíl nákladů na prevenci na celkových nákladech na zdravotní služby klesal, protože preventivní zdravotní služby byly využívány v nedostatečné míře. Zvýšení podílu a následného efektu vložených prostředků do prevence závisí nejen na činnosti VZP ČR, ale zejména na včasné využívání prevence ze strany pojištěnců a včasné indikaci preventivních výkonů ze strany lékařů.

Průměrné náklady na prevenci na jednoho pojištěnce jsou zanedbatelné ve vztahu k průměrným nákladům na zdravotní služby bez nákladů na prevenci ze ZF na jednoho pojištěnce. Zůstatky na bankovním účtu v přepočtu na jednoho pojištěnce ve výši od 81 Kč v roce 2018 do 90 Kč v roce 2020 a odpovídaly téměř částce nákladů na preventivní zdravotní péči čerpané z FP v průměru na jednoho pojištěnce. Nevyužité prostředky fondu prevence ve formě zůstatku na bankovním účtu byly ve výši 536 158 tis. Kč k 31. 12. 2020. V důsledku vyššího čerpání fondu prevence může dojít ke zlepšení zdraví pojištěnců, a tím i k budoucímu snížení úhrad za zdravotní služby hrazené ze základního fondu.

4. Centrální registr pojištěnců

4.1

VZP ČR vede a spravuje¹⁹ CRP, avšak nepostupovala s principem dobré správy pro eliminaci rozporů údajů vedených v CRP se skutečností. NKÚ zjistil⁵⁵ na kontrolním vzorku 80 pojištěnců vedených v CRP ke dni 10. 3. 2021 s údajem „žijící“, že sedm pojištěnců jiných zdravotních pojišťoven zemřelo před 1. 1. 2021. Nejdelší časový interval od úmrtí je 21 let, tedy k úmrtí došlo v roce 2000. Na základě nesprávných hlášení VZP ČR nárokovala¹⁹ za čtyři pojištěnce od Ministerstva financí celkem o 264 587 Kč více za období 18. 1. 2000 do 30. 11. 2011. Neoprávněně nárokováná částka byla následně součástí přerozdělování.

4.2

VZP ČR v letech 2018–2020 neřešila s příslušnými subjekty poskytujícími údaje pro vedení centrálního registru pojištěnců jednotlivé pochybnosti ve vedených údajích pojištěnců, ale řešila s nimi systémové nedostatky, tj. jednala o rozsahu, frekvenci a způsobu předávání údajů, avšak jednání nebyla zcela úspěšná.

5. Účetnictví

5.1

VZP ČR nezjedнала od předchozí kontrolní akce NKÚ č. 09/29 v oblasti dokladové inventury pohledávek z veřejného zdravotního pojištění nápravu, když nezjišťovala skutečný stav pohledávek jednotlivých plátců a vedla v účetnictví zaniklé pohledávky, které již nebyly vymahatelné a nebylo možné z nich očekávat příjmy.

5.2

VZP ČR v rámci dokladové inventury k 31. 12. 2018 a k 31. 12. 2019 neprověřovala skutečný stav pohledávek z veřejného zdravotního pojištění tím, že dlouhodobě nezjišťovala všechny nezbytné skutečnosti. Nezjistila změny o jednotlivých plátcích pojistného, které jsou zachyceny ve veřejně dostupných rejstřících. VZP ČR neprovedla dokladovou inventuru pohledávek z veřejného zdravotního pojištění dle jednotlivých plátců, ale pouze porovnála konečný stav souhrnných položek na konečné zůstatky agregovaných údajů vedených v účetnictví. Údaje vedené v účetnictví porovnála s neaktualizovanými údaji vedenými v evidenční aplikaci. VZP ČR tak nezjistila, že v účetnictví vedla:

- nevymahatelné pohledávky za zaniklými plátcí, kdy pohledávka zanikla,
- pohledávky za plátcí pojistného, u nichž došlo k přeměně, a tudíž měla být pohledávka převedena a vymáhána na právním nástupci.

VZP ČR vedla pohledávky i za plátcí pojistného, u kterých došlo k přeměně před více než 25 lety. U dvou plátců došlo k přeměně, byli vymazáni z obchodního rejstříku (dále také „OR“) již v roce 1994 a VZP ČR za nimi evidovala pohledávky v celkové výši 64 151 Kč.

V důsledku toho neexistovaly právní tituly k jejich vymáhání a nelze očekávat příjmy z takových pohledávek.

5.3

VZP ČR evidovala pohledávky za plátcí pojistného na veřejné zdravotní pojištění, kteří zanikli,

⁵⁵ Ověřeno v agendovém informačním systému evidence obyvatel a ze základního registru obyvatel.

resp. u nich došlo k přeměně a byli vymazáni z OR od 1. 1. 1994 do 31. 12. 2019:

- 327 plátců pojistného celkem s pohledávkami v brutto hodnotě ve výši 25 392 596 Kč k 31. 12. 2018;
- 275 plátců pojistného k 31. 12. 2019 s pohledávkami v brutto hodnotě ve výši 19 494 376 Kč.

Z toho VZP ČR dále vedla k 31. 12. 2018 pohledávky ve výši 551 128,12 Kč celkem za 21 plátci pojistného a k 31. 12. 2019 pohledávky ve výši 395 434 Kč celkem za 18 plátci pojistného, u kterých došlo k přeměně, v jednom případě již k 1. 1. 1994. VZP ČR u plátců, u nichž došlo k přeměně, stále vede pohledávky v registru subjektů zdravotního pojištění z evidenčních důvodů pod číslem zaniklého plátce. VZP ČR nezměnila evidenci těchto pohledávek na právního nástupce, aby mohla provádět vymáhání.

Tento stav byl způsoben především nedostatečnou správou pohledávek, když VZP ČR nekontrolovala, zda plátce zanikl a byl vymazán z OR. Pohledávky za zaniklými plátci k datu řádné inventarizace neodepsala, pohledávky zanikly a nelze z nich očekávat příjem. Inventarizací tak nebyl zjištěn skutečný stav, v účetnictví byl vykazován vyšší stav brutto pohledávek z veřejného zdravotního pojištění.

5.4

Tento stav byl způsoben trvale neaktualizovanými informacemi vedenými v registru subjektů zdravotního pojištění dle veřejně dostupných zdrojů a neporovnáním pohledávek dle jednotlivých plátců pojistného. VZP ČR vykazovala v účetnictví vyšší stavy brutto pohledávek, než odpovídaly skutečnosti.

VZP ČR současně porušila zákon o účetnictví²¹ a jeho prováděcí předpis²² tím, že při dokladové inventuře v rámci inventarizace nezjistila skutečný stav pohledávek z veřejného zdravotního pojištění:

- k 31. 12. 2018 v celkové výši 31 816 475 Kč (z toho promlčené pohledávky ve výši 6 413 408 Kč u šesti plátců pojistného a 10 471 Kč nesprávně přiřazené úhrady);
- k 31. 12. 2019 v celkové výši 19 494 376 Kč.

5.5

VZP ČR postupovala v rozporu s právními předpisy²³, když nevytvořila předpoklady ke správnému ocenění pohledávek, neboť nestanovila vnitřním předpisem jednoznačně datum odpisu:

- nestanovila ve vnitřním předpisu⁵⁶ v případě odpisu pohledávek za plátci, jejichž úpadek byl řešen reorganizací podle insolvenčního zákona⁵⁷ jednoznačně okamžik uskutečnění účetního případu tak, aby vzala v úvahu všechna předvídatelná rizika a možné ztráty hodnoty pohledávek v příslušném účetním období, kdy insolvenční soud schválil reorganizační plán;
- umožnila dle vnitřního předpisu⁵⁸ provést u právnických osob odpis pohledávek z důvodu prokazatelné nedobytnosti jak po zrušení konkursu, tak i na základě usnesení o prohlášení konkursu nebo usnesení, kterým soud rozhodl o řešení úpadku dlužníka konkursem

⁵⁶ Ustanovení v kapitole 2.1, bod 3 přílohy č. 1 k PŘ č. 11/2015 – *Odpisy pohledávek za plátci pojistného a odpisy ostatních pohledávek VZP ČR.*

⁵⁷ Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

⁵⁸ Ustanovení přílohy č. 1 k PŘ č. 11/2015 – *Odpisy pohledávek za plátci pojistného a odpisy ostatních pohledávek VZP ČR.*

(tzv. živé konkursy). VZP ČR jednoznačně nestanovila okamžik uskutečnění účetního případu tak, aby vzala v úvahu všechna předvídatelná rizika a možné ztráty hodnoty pohledávek v příslušném účetním období.

6. Onemocnění covid-19

6.1

Náklady v souvislosti s onemocněním covid-19 v roce 2020 lze vyčíslit u VZP ČR na 8,63 mld. Kč. Z toho náklady na antigenní a PCR testování vyčíslila VZP ČR za rok 2020 ve výši 2 703 802 816 Kč, náklady na očkování ve výši 3 601 670 Kč. Úhrada za jeden PCR test byla v roce 2020 ve výši 1 673,65 Kč.

Úhrada antigenního testu v roce 2020 u poskytovatelů dlouhodobé péče, domácí péče a sociálních služeb byla ve výši 365,68 Kč. Úhrada za jeden antigenní test pro plošné testování včetně dobrovolného a za diagnostiku symptomatických pacientů byla v roce 2020 ve výši 350,72 Kč.

Náklady v souvislosti s onemocněním covid-19 v celém roce 2021 lze dle VZP ČR odhadnout na 16,11 mld. Kč. Náklady na antigenní a PCR testování vyčíslila VZP ČR za 1–5/2021 ve výši 4 465 979 282 Kč, náklady na očkování ve výši 1 637 693 599 Kč. Úhrada za jeden PCR test se postupně v roce 2021 snižovala z 1 113,50 Kč na 614 Kč. Úhrada antigenního testu v roce 2021 u poskytovatelů dlouhodobé péče, domácí péče a sociálních služeb byla ve výši 365,68 Kč. Úhrada za jeden antigenní test pro plošné testování včetně dobrovolného a za diagnostiku symptomatických pacientů se v roce 2021 snižovala z 350,72 Kč na 201 Kč.

Úhrady za výkony v akutní lůžkové péči u případů hospitalizací s onemocněním covid-19 byly bonifikovány dle vyhlášek o kompenzacích⁵⁹. V roce 2020 byly tyto úhrady navýšeny o 59 064 Kč za ošetřovací den intenzivní a resuscitační péče, o 2 331 Kč s výjimkou výkonů intenzivní a resuscitační péče. V roce 2021 byly navýšeny o 59 064 Kč v případech extrakorporální (mimotělní) membránové oxygenace, tzv. ECMO, nebo umělé plicní ventilace, o 39 967 Kč v ostatních případech intenzivní a resuscitační poskytované péče a v období od 1. 1. 2021 do 31. 5. 2021 o 1 000 Kč za případy hospitalizací s výjimkou výkonů intenzivní a resuscitační poskytované péče za podmínek dle vyhlášky⁶⁰. Od 1. 1. 2021 došlo k omezení bonifikace na 20 dnů pouze metodickým výkladem MZd, který má jen doporučující charakter, a až od 1. 7. 2021 je omezení na základě vyhlášky o kompenzacích v roce 2021.

7. Výkon působnosti MZd

7.1

NKÚ zjistil, že MZd plnilo své povinnosti v oblasti kontroly ve vztahu k VZP ČR v souladu s právními předpisy.

MZd v letech 2018–2020 uskutečnilo⁶¹ u VZP ČR celkem devět kontrol, z nichž bylo sedm ukončených k datu 30. 8. 2021. K šesti ukončeným kontrolám obdrželo MZd přijatá nápravná opatření VZP ČR, která byla posuzována kontrolory MZd z hlediska úplnosti a způsobu jejich

⁵⁹ Vyhláška č. 305/2020 Sb. a vyhláška č. 242/2021 Sb., o stanovení způsobu zahrnutí kompenzace do výše úhrad za hrazené služby poskytnuté v roce 2021.

⁶⁰ Vyhláška č. 242/2021 Sb.

⁶¹ Ustanovení § 7a odst. 1 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky.

řešení. Skutečné zavedení nápravných opatření do praxe VZP ČR je ze strany MZd a dalšího ministerstva ověřováno formou následné kontroly po více než dvou letech.

MZd neobdrželo podnět ke kontrole údajů poskytovaných zdravotními pojišťovnami do přerozdělování od dozorcího orgánu, proto navazující kontrolu neprovádělo.

7.2

Na kontrolním vzorku 17 výběrových řízení na poskytování LLLRP péče NKÚ zjistil, že MZd nastavilo postup výběrových řízení neplatným a neúčinným jednacím řádem, ale v zákoně o veřejném zdravotním pojištění⁶² speciální zmocnění pro vydání takového podrobnějšího postupu není. MZd po obdržení návrhu na vyhlášení výběrového řízení pro lůžkovou zdravotní péči vždy výběrové řízení vyhlásilo. MZd se v rámci výběrových řízení nezabývalo stanovením počtu lůžek (počet lůžek uvedený v přihlášce do výběrového řízení považovalo pouze za doplňující údaj), ale pouze oborem zdravotní péče a územím, pro které bude zdravotní péče poskytována. Počet lůžek byl záležitostí smluvního vztahu mezi poskytovatelem zdravotních služeb a zdravotní pojišťovnou, která je plátcem zdravotní péče.

MZd údaje k dostupnosti zdravotní péče nezačleňovalo do podkladových materiálů pro členy výběrové komise s odůvodněním, že povinnost zajistit dostupnost zdravotní péče byla dle zákona v kompetenci příslušné zdravotní pojišťovny, nikoli MZd.

⁶² Ustanovení § 47 až § 52 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

Seznam zkratk:

CMI	casemixový index
CMP	cévní mozková příhoda
covid-19	coronavirus disease 2019
CRP	centrální registr pojištěnců
DPH	daň z přidané hodnoty
DRG	diagnosis related group – klasifikační systém klinických případů v lékařství
FP	Fond prevence
IBD	inflammatory bowel diseases, střevní zánětlivá onemocnění
IČO	identifikační číslo osoby
IS	informační systém
LLRP	lůžková a lázeňská léčebně rehabilitační péče
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NSS	Nejvyšší správní soud
OR	obchodní rejstřík
PCR	polymerázová řetězová reakce (anglicky polymerase chain reaction)
PŘ	příkaz ředitele VZP ČR
v. z. p.	veřejné zdravotní pojištění
VZP ČR	Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky
ZF	základní fond
ZS	zdravotní služby

Seznam příloh:

- Příloha č. 1 – Přehled všech kontrolovaných individuálních základních sazeb případového paušálu i mimo případový paušál
- Příloha č. 2 – Přehled všech kontrolovaných úhrad zdravotních služeb

**Přehled všech kontrolovaných individuálních základních sazeb případového paušálu
i mimo případový paušál**

Hodnoty individuálních základních sazeb v letech 2018–2019 (v Kč)

Lůžkové zdravotnické zařízení	Individuální základní sazba v případovém paušálu		Individuální základní sazba mimo případový paušál (beta)	
	2018	2019	2018	2019
A	29 927,29	32 686,09	30 046,96	31 680,78
B	34 181,03	37 078,00	32 758,66	34 744,73
C	32 015,47	34 982,61	30 800,12	33 811,85
D	34 072,30	34 317,66	34 372,33	34 582,03
E	29 460,26	33 037,91	29 898,92	31 557,80
F	29 817,98	31 181,99	29 146,96	31 145,12
G	30 635,43	32 186,61	29 561,36	32 393,68
H	28 837,55	31 402,00	29 727,88	30 572,63
I	30 110,95	31 425,75	29 334,31	32 321,92
J	28 682,81	29 762,37	30 166,18	30 604,11

Zdroj: vypracoval NKÚ podle dat z podkladů předaných VZP ČR k jednotlivým lůžkovým zdravotnickým zařízením.

Poznámky:

A–J, tj. 10 srovnatelných lůžkových zdravotnických zařízení vybraných do kontrolního vzorku, se kterými VZP ČR uzavřela smlouvu o poskytování a úhradě lůžkových zdravotních služeb účinnou v roce 2018 a 2019. Jednalo se o nemocnice, které poskytovaly zdravotní služby minimálně v základních oborech (chirurgie, vnitřní lékařství, pediatrie, gynekologie a porodnictví).

Individuální základní sazba – výpočet úhrady hospitalizační péče je pro poskytovatele akutní lůžkové péče stanoven v příloze č. 1 vyhlášky č. 353/2017 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2018, a vyhlášky č. 201/2018 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2019, Individuální základní sazba je vzorcem definována pouze pro úhradu vyčleněnou z úhrady formou případového paušálu. Individuální základní sazba je vypočítána jako podíl úhrad akutní lůžkové péče a produkce poskytnuté hospitalizační péče definované součtem všech relativních vah všech případů hospitalizací. Do referenčního období spadají data z vybraných bází DRG, které jsou definovány v příloze č. 13 výše uvedených vyhlášek. Jedná se o hospitalizace týkající se porodů, novorozenců, HIV, v roce 2018 také transplantací.

Individuální základní sazbu je možné spočítat i pro úhradu formou případového paušálu, přestože výpočet není vyhláškou stanoven. Individuální základní sazba vychází z jiných podkladových dat, v důsledku toho je rozdílná výše u jednotlivých lůžkových zdravotnických zařízení.

Příloha č. 2

Přehled všech kontrolovaných úhrad zdravotních služeb

Úhrady za vybrané báze DRG v letech 2018 a 2019

(v Kč)

Rok 2018							
Báze DRG							
Lůžkové zdravotnické zařízení	0134	0535	0704	0804	0818	1463	1575
A	32 920,02	20 949,10	38 905,48	92 774,60	104 745,52	27 042,26	9 014,09
B	34 181,03	23 926,72	41 017,24	105 961,19	119 633,61	29 482,79	9 827,60
C	32 015,47	22 410,83	38 418,56	96 046,41	112 054,15	24 640,10	9 240,04
D	37 479,53	23 850,61	40 886,76	102 216,90	119 253,05	30 935,10	10 311,70
E	32 406,29	20 622,18	35 352,31	91 326,81	103 110,91	26 909,03	8 969,68
F	35 781,58	20 872,59	35 781,58	89 453,94	104 362,93	26 232,26	8 744,09
G	33 698,97	21 444,80	39 826,06	91 906,29	107 224,01	26 605,22	8 868,41
H	31 721,31	23 070,04	37 488,82	89 396,41	100 931,43	26 755,09	8 918,36
I	33 122,05	24 088,76	39 144,24	93 343,95	105 388,33	26 400,88	8 800,29
J	28 682,81	20 077,97	34 419,37	88 916,71	100 389,84	24 132,94	9 049,85
Rok 2019							
Báze DRG							
Lůžkové zdravotnické zařízení	0134	0535	0704	0804	0818	1463	1575
A	35 954,70	22 880,26	42 491,92	101 326,88	114 401,32	28 512,70	9 504,23
B	37 078,00	25 954,60	48 201,40	111 234,00	129 773,00	31 270,26	10 423,42
C	38 480,87	24 487,83	41 979,13	104 947,83	122 439,14	27 049,48	10 143,56
D	37 749,43	24 022,36	44 612,96	106 384,75	120 111,81	31 123,83	10 374,61
E	36 341,70	23 126,54	39 645,49	102 417,52	115 632,69	28 402,02	9 467,34
F	37 418,39	21 827,39	37 418,39	96 664,17	109 136,97	28 030,61	9 343,54
G	38 623,93	22 530,63	41 842,59	96 559,83	112 653,14	29 154,31	9 718,10
H	37 682,40	21 981,40	40 822,60	94 206,00	109 907,00	24 458,10	9 171,79
I	34 568,33	21 998,03	40 853,48	97 419,83	109 990,13	29 089,73	9 696,58
J	32 738,61	20 833,66	38 691,08	92 263,35	101 192,06	27 543,70	9 181,23

Zdroj: vypracoval NKÚ podle dat z podkladů předaných VZP ČR k jednotlivým zdravotnickým zařízením.

Poznámky:

Při výpočtu bylo zaokrouhlováno na dvě desetinná místa.

A–J, tj. 10 lůžkových zdravotnických zařízení vybraných do kontrolního vzorku, se kterými VZP ČR uzavřela smlouvu o poskytování a úhradě zdravotních služeb účinnou v roce 2018 a 2019. Jednalo se o nemocnice, které poskytovaly zdravotní služby minimálně v jednom ze základních oborů (chirurgie, vnitřní lékařství, pediatrie, gynekologie a porodnictví).

DRG, tj. diagnosis related group – klasifikační systém klinických případů v lékařství. DRG představuje určitý počet klasifikačních skupin pro zařazení pacientů s podobnými medicínskými a ekonomickými parametry.

U vzorku lůžkových zdravotnických zařízení NKÚ porovnal výši úhrad za vybrané báze DRG hrazené formou případového paušálu: báze DRG 0134 – cévní mozková příhoda s infarktem; báze DRG 0535 – srdeční selhání; báze DRG 0704 – laparoskopická cholecystektomie; báze DRG 0804 – totální endoprotéza kyčle, lokte, zápěstí, totální a reverzní endoprotéza ramene; báze DRG 0818 – totální endoprotézy kolena, hlezna.

U vzorku lůžkových zdravotnických zařízení NKÚ porovnal výši úhrad za vybrané báze DRG vyčleněné z úhrad formou případového paušálu: báze DRG 1463 – vaginální porod; báze DRG 1575 – novorozenec, váha při porodu > 2 499 g, bez základního výkonu.

NKÚ u kontrolovaného vzorku lůžkových zdravotnických zařízení provedl výpočet úhrady za vybrané báze DRG tak, že individuální základní sazbu vynásobil casemixovým indexem /CMI/ dané báze DRG jednotlivých lůžkových zdravotnických zařízení. Výpočet individuální základní sazby vychází z úhrady produkce příslušných referenčních období. Výše produkce jednotlivých lůžkových zdravotnických zařízení je odlišná.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/06

Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/06. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady přispěly k realizaci stanovených cílů a zda byly poskytovány a čerpány v souladu s právními předpisy.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od března 2021 do listopadu 2021.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2018 až 2020, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“); Státní fond životního prostředí České republiky, Praha (dále také „SFŽP“); město Kolín; město Luže; město Polná; obec Sivice; obec Šakvice; SVAZEK OBCÍ NOVOBORSKA, Nový Bor; Svazek obcí Peklo, Zahrádky; MIKROREGION ÚDOLÍ LIDICKÉHO POTOKA, Buštěhrad; METAL TRADE COMAX, a.s., Velvary; goodooga s.r.o., Praha; Tomáš Chrbolka s.r.o., Kutná Hora.

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 11. dubna 2022,

schválilo usnesením č. 12/VI/2022

kontrolní závěr v tomto znění:

Odpadové hospodářství

Nízké plnění indikátorů OPŽP 2014–2020 k 31. 12. 2020

8,9 mld. Kč

Peněžní prostředky OPŽP
2014–2020
v projektech v realizaci
k 31. 12. 2020

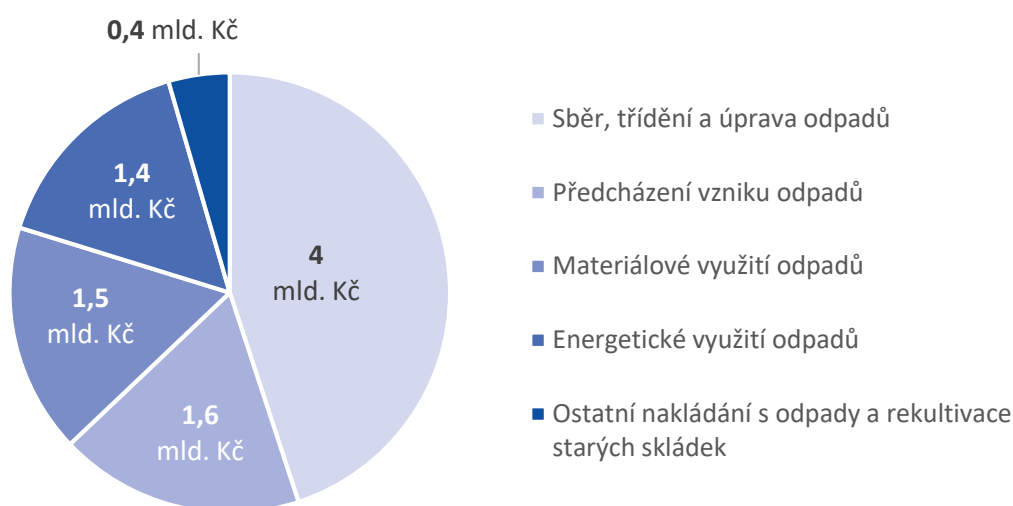
1,2 %

Kapacita nově vybudovaných
nebo zmodernizovaných
zařízení na energetické využití
ostatních odpadů

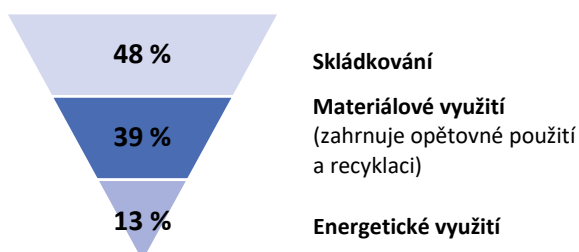
7,47 %

Zvýšení kapacity pro
recyklaci odpadů

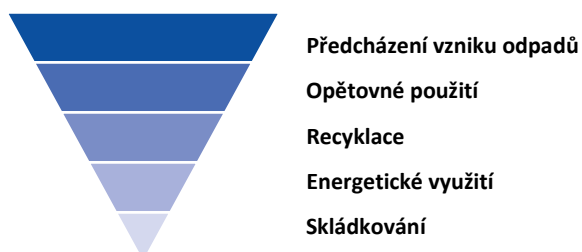
Peněžní prostředky OPŽP 2014–2020 k 31. 12. 2020



Nakládání s komunálními odpady v České republice v roce 2020



Hierarchie způsobů nakládání s odpady dle zákona o odpadech



I. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola bylo podrobena poskytování peněžních prostředků ze zdrojů Evropské unie, konkrétně z operačního programu *Životní prostředí 2014–2020* (dále také „OPŽP“), a ze zdrojů Státního fondu životního prostředí ČR, konkrétně z *Národního programu Životní prostředí* (dále také „NPŽP“), Ministerstvem životního prostředí na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady. Cílem kontrolní akce bylo posoudit, zda peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady přispěly k realizaci stanovených cílů a zda byly vynakládány v souladu s právními předpisy. Kontrola prověřila také plnění opatření v gesci MŽP a dosahování cílů vycházejících z právních předpisů EU a České republiky a z *Plánu odpadového hospodářství České republiky pro období 2015–2024* (dále také „POH“).

Interaktivní příloha doplňující kontrolní závěr z kontrolní akce č. 21/06 je dostupná zde: <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=12406>.

Přestože MŽP nastavilo podporu z OPŽP v oblasti odpadů v souladu s hierarchií způsobů nakládání s odpady stanovenou zákonem o odpadech¹ i v souladu se závaznou částí POH, nedojde k naplnění všech cílů programu.

Peněžní prostředky poskytnuté z OPŽP nepřispěly ke zvýšení kapacity pro recyklaci odpadů ani k vybudování nových kapacit zařízení na energetické využití ostatních odpadů nebo modernizaci těchto zařízení dle stanovených cílů².

Ačkoli je skládkování nejméně vhodným způsobem nakládání s odpady, bylo v roce 2020 skládkováno 48 % komunálních odpadů. Skládkování tak nadále představovalo nejčastější způsob nakládání s komunálním odpadem v ČR³. MŽP v letech 2015 až 2020 nepodpořilo finančními nástroji zákaz skládkování stanovený zákonem⁴ k roku 2024 tak, aby ho bylo možné dosáhnout. Mezi roky 2016 a 2020 došlo dokonce ke zvýšení kapacity skládek pro odstraňování ostatních odpadů včetně komunálního odpadu o 17 %. Ve stejném období došlo k nárůstu produkce nebezpečných odpadů o 23 %, avšak pouze 7 % nebezpečných odpadů odstraněných skládkováním v provozech skládek bylo zpoplatněno rizikovou složkou poplatku za uložení nebezpečného odpadu na skládky, tj. složkou, která byla dle zákona o odpadech⁵ příjmem SFŽP.

Při kontrole projektů podpořených z OPŽP a zaměřených na předcházení vzniku odpadů či na nakládání s odpady byly zjištěny nedostatky v oblasti zadávání veřejných zakázek, vedení účetnictví a způsobilosti výdajů, což NKÚ vyhodnotil jako skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně ve smyslu rozpočtových pravidel⁶.

¹ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále také „zákon o odpadech“).

² Ke dni 31. 12. 2020.

³ Komunálním odpadem se rozumí směsný a tříděný odpad z domácností a dále směsný odpad a tříděný odpad z jiných zdrojů, pokud je co do povahy a složení podobný odpadu z domácností. Přesná definice je uvedena v čl. 3 odst. 2b směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008, o odpadech a o zrušení některých směrnic (dále také „směrnice o odpadech“).

⁴ Zákon č. 229/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, (dále také „nový zákon o odpadech“) posunul zákaz skládkování na rok 2030.

⁵ Ustanovení § 48 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

⁶ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Vyhodnocení vyplývá z těchto zjištěných skutečností:

1. MŽP nastavilo podporu z OPŽP v oblasti odpadů v souladu s hierarchií způsobů nakládání s odpady a v souladu se závaznou částí POH, ne všechny indikátory výstupu však budou ke konci programového období splněny. Naopak podporu poskytovanou z 3. prioritní oblasti NPŽP nenastavilo MŽP v souladu s hierarchií způsobů nakládání s odpady a se závaznou částí POH.

Dva z osmi výstupových indikátorů, jejichž hodnoty vycházejí z realizovaných projektů, nebudou do konce programového období splněny. Indikátor výstupu „*zvýšení kapacity pro recyklaci odpadů*“ vykazoval ke dni 31. 12. 2020 plnění prostřednictvím dosažené hodnoty ve výši 7,47 % a indikátor výstupu „*kapacita nově vybudovaných nebo zmodernizovaných zařízení na energetické využití ostatních odpadů*“ vykazoval ke dni 31. 12. 2020 plnění prostřednictvím dosažené hodnoty ve výši 1,20 %. Vzhledem ke skutečnosti, že další projekty nebyly ke konci roku 2020 v procesu posuzování, hodnocení či schvalování a žádné další výzvy MŽP do konce programového období neplánovalo, nebudou cílové hodnoty těchto indikátorů splněny. Plnění stanovených specifických programových ukazatelů výsledku a výstupu ke dni 31. 12. 2020 je uvedeno v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Kontrolou bylo zjištěno, že v rámci 3. prioritní oblasti NPŽP nevyhlásilo MŽP od počátku programu ani jednu výzvu zaměřenou na předcházení vzniku odpadů, což neodpovídá hierarchii způsobů nakládání s odpady.

2. V ČR nedochází ke snižování celkové produkce odpadů včetně nebezpečných odpadů, produkce komunálních odpadů narůstá již od roku 2012 a skládkování nadále představovalo nejčastější způsob nakládání s komunálním odpadem.

V ČR nedochází ke snižování celkové produkce všech odpadů a není plněn strategický cíl POH v části týkající se snižování produkce odpadů. Celková produkce všech odpadů v ČR se pohybovala v období 2015 až 2020 v rozmezí 34,2 až 38,5 megatuny (Mt) za rok.

Podíl skládkování komunálních odpadů neklesl v těchto letech pod 45 %⁷. V roce 2014 byl přijat legislativní zákaz skládkování vybraných odpadů od roku 2024 bez úpravy poplatku za skládkování využitelných komunálních odpadů. V letech 2009 až 2020 MŽP nenavýšilo poplatek za skládkování komunálních odpadů, který činil v tomto období 500 Kč za tunu odpadu, a současně mezi roky 2016 a 2020 došlo ke zvýšení kapacity skládek pro odstraňování ostatních odpadů včetně komunálního odpadu o 17 %. MŽP v novém zákoně o odpadech⁸ navrhlo posunutí zákazu skládkování až na rok 2030 a navýšení poplatku za ukládání komunálních odpadů na skládky na 800 Kč/t v roce 2021 až na konečných 1 850 Kč/t od roku 2030. Výjimka v zákoně však umožňuje obcím až do roku 2029 ukládat na skládky část vzniklého odpadu za původní sazbu 500 Kč/t (neměnnou od roku 2009), což nadále znevýhodňuje jiné formy nakládání s komunálními odpady oproti skládkování.

Na základě dat z *Informačního systému odpadového hospodářství* (dále také „ISOH“) bylo kontrolou NKÚ zjištěno, že při nakládání s nebezpečnými odpady v provozech skládek v letech 2016 až 2020 bylo pouze 7 % z celkového množství odstraněných nebezpečných odpadů (1 Mt) zpoplatněno vyšší, rizikovou sazbou poplatku. Dle § 45 odst. 1 zákona o odpadech byl

⁷ V roce 2015 bylo na skládky uloženo 47 % KO, v letech 2016 a 2017 se podíl skládkovaných komunálních odpadů snížil na 45 %, v letech 2018 a 2019 bylo skládkováno 46 % KO a v roce 2020 bylo skládkováno 48 % KO.

⁸ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, byl schválen Parlamentem ČR 1. 12. 2020 s účinností od 1. 1. 2021.

původce odpadu povinen platit poplatek za ukládání odpadů na skládky a dle § 46 odst. 1 zákona o odpadech byl za uložení nebezpečného odpadu na skládku povinen platit kromě základní složky poplatku (500 Kč/t) také tzv. rizikovou složku poplatku (4 500 Kč/t), která byla dle § 48 odst. 3 tohoto zákona příjmem SFŽP. Více než 50 % nebezpečných odpadů uložených v letech 2016 až 2020 na skládky bez zpoplatnění rizikovou složkou poplatku bylo vykázáno jako tzv. terénní úpravy v provozech skládek, což představuje snížení příjmů SFŽP ve výši přesahující 2,5 mld. Kč za období let 2016 až 2020.⁹

3. Kontrolou NKÚ u projektů OPŽP zaměřených na předcházení vzniku odpadů či na nakládání s odpady byly zjištěny následující nedostatky:

- a) nedodržení zásady zákazu diskriminace dle zákona o zadávání veřejných zakázek¹⁰;
- b) účetnictví projektu nebylo vedeno řádným způsobem v souladu se zákonem o účetnictví¹¹;
- c) SFŽP nezjistil u dvou projektů nezpůsobitelné výdaje, které měly být hrazeny z vlastních zdrojů žadatele, nikoli z prostředků EU;
- d) u SFŽP a MŽP byly zjištěny značné časové prodlevy u závěrečného vyhodnocování projektů.

4. Kontrolou NKÚ byly zjištěny nedostatky s vazbou na povinnosti vyplývající z právní úpravy odpadového hospodářství.

- a) Směrnice EU v oblasti odpadového hospodářství¹² nebyly ze strany ČR transponovány do právního řádu ČR ve stanovených termínech.
- b) ČR neplní cíl směrnice EU o skládkách odpadů¹³ pro nakládání s biologicky rozložitelnými komunálními odpady (dále také „BRKO“).
- c) MŽP nastavilo v případě obalových odpadů nerovné požadavky na rozsah recyklace obalových odpadů.

5. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že MŽP porušilo zákon o odpadech, neboť neaktualizovalo POH, a dále byly zjištěny nedostatky v oblasti plnění a hodnocení cílů POH.

V roce 2018 byla přijata na úrovni EU nová právní úprava, která stanovila nové cíle v oblasti odpadového hospodářství. MŽP nepřistoupilo k aktualizaci POH bezprostředně po této změně

⁹ Podle zákona o odpadech byl SFŽP příjemcem části vybraných poplatků, avšak neměl kontrolní pravomoc pro kontrolu průběžné evidence ukládaných odpadů na skládku. Tuto pravomoc měla Česká inspekce životního prostředí, krajské úřady a příslušné obce, na jejichž katastrálním území skládky leží.

¹⁰ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále také „zákon o zadávání veřejných zakázek“).

¹¹ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví (dále také „zákon o účetnictví“).

¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/849 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních; směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/850 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů; směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech; směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/852 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech; směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019, o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí.

¹³ Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999, o skládkách odpadů.

právní úpravy EU, jak mu ukládá zákon o odpadech¹⁴. MŽP předložilo návrh aktualizace POH s výhledem do roku 2035 na konci října 2021 do mezirezortního připomínkového řízení.

MŽP ve zprávách o plnění POH vyhodnocuje pouze stav plnění realizovaných opatření, což neumožňuje například průběžně posuzovat příspěvek realizovaných opatření na snížení produkce odpadů k plnění jednoho ze strategických cílů POH¹⁵.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že MŽP u dvou cílů POH¹⁶ nestanovilo pro jejich vyhodnocování indikátory, které by zohledňovaly dopad nakládání s odpady a nebezpečnými odpady na lidské zdraví a životní prostředí, což NKÚ vyhodnotil jako nedostačující s ohledem na definované cíle POH, tj. minimalizovat nepříznivé účinky nakládání s odpady a nebezpečnými odpady na lidské zdraví a životní prostředí.

MŽP ve dvou zprávách o plnění cílů POH¹⁷ hodnotilo dosahování cíle snížení skládkování BRKO různě konstruovanými indikátory, které se liší ve výpočtu podílu skládkování BRKO vzhledem k roku 1995. MŽP změnu použitých indikátorů ve druhé hodnotící zprávě neodůvodnilo.

6. Kontrolou byly zjištěny nedostatky v oblasti sledování a vykazování dat o odpadovém hospodářství.

MŽP nemá průběžně k dispozici data o reálném využívání kapacit zařízení pro nakládání s odpady. Pro zacílení finanční podpory zadávalo MŽP externí vyhodnocení stavu sítě zařízení k nakládání s odpady na celostátní i regionální úrovni včetně návrhů optimalizace¹⁸.

Rozsah informací, jež MŽP zpřístupnilo veřejnosti ze svého *Informačního systému odpadového hospodářství*, je oproti rozsahu neveřejné části ISOH omezený¹⁹, což není v souladu s obecnou zásadou politiky veřejných dat vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1024/2019, že veřejná a z veřejných prostředků financovaná data by měla být bez právních, technických a finančních omezení využitelná veřejností.

Kontrolou NKÚ byl zjištěn rozdíl v datech zveřejňovaných MŽP a Českým statistickým úřadem (dále také „ČSÚ“) o celkové produkci komunálních odpadů, tento rozdíl činil za rok 2019 přibližně 10 % (0,5 Mt) a za rok 2020 přibližně 6 % (0,3 Mt).

¹⁴ Ustanovení § 42 odst. 7 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

¹⁵ Strategický cíl č. 1 POH: „předcházení vzniku odpadů a snižování měrné produkce odpadů“.

¹⁶ Strategický cíl č. 2 POH: „minimalizace nepříznivých účinků vzniku odpadů a nakládání s nimi na lidské zdraví a životní prostředí“ a hlavní cíl č. 12 POH: „minimalizovat negativní účinky při nakládání s nebezpečnými odpady na lidské zdraví a životní prostředí“.

¹⁷ Zpráva o plnění cílů Plánu odpadového hospodářství České republiky za období 2015–2016 (1. hodnotící zpráva), prosinec 2017; Zpráva o plnění cílů Plánu odpadového hospodářství České republiky za období 2017–2018 (2. hodnotící zpráva), listopad 2019.

¹⁸ Analýza: *Podklady pro oblast podpory odpadového a oběhového hospodářství jako součást Programového dokumentu v Operačním programu Životní prostředí 2021–2027* zpracovaná společností Ernst & Young, s.r.o.; cena analýzy 3,4 mil. Kč.

¹⁹ Jedná se např. o data o volných kapacitách skládek či data o produkci vybraných obalových odpadů.

II. Informace o kontrolované oblasti

Ministerstvo životního prostředí

Ministerstvo životního prostředí je ústředním orgánem státní správy mj. pro odpadové hospodářství. MŽP vykonává vrchní státní dozor v oblasti odpadového hospodářství s výjimkou ochrany veřejného zdraví při nakládání s odpady ve smyslu zákona o odpadech.

MŽP je řídicím orgánem pro OPŽP. Dále MŽP rozhoduje o poskytování peněžních prostředků Státního fondu životního prostředí na nakládání s odpady, tyto prostředky jsou rozdělovány z NPŽP.

Státní fond životního prostředí

SFŽP plní roli zprostředkujícího subjektu u OPŽP, a to na základě *Dohody o delegování některých činností a pravomocí MŽP jako řídicího orgánu OPŽP v programovém období let 2014–2020 na SFŽP*. SFŽP dále administruje NPŽP.

Strategické dokumenty

Vrcholným, zastřešujícím strategickým dokumentem v oblasti ochrany životního prostředí je *Státní politika životního prostředí ČR 2012–2020* (dále také „Státní politika ŽP“), která byla schválena usnesením vlády České republiky ze dne 9. ledna 2013 č. 6 a její aktualizovaná podoba byla schválena usnesením vlády České republiky ze dne 23. listopadu 2016 č. 1026. Pro oblast odpadů stanovuje Státní politika ŽP tematickou oblast/prioritu 1.2 *Předcházení vzniku odpadů, zajištění jejich maximálního využití a omezování jejich negativního vlivu na životní prostředí. Podpora využívání odpadů jako náhrady přírodních zdrojů*.

Státní politika ŽP kladla důraz na dodržování hierarchie nakládání s odpady jakožto nezbytného předpokladu pro naplňování požadavků právních předpisů EU. Za přetrvávající problém bylo označováno skládkování jako nejčastější způsob odstraňování odpadů. Zlepšení bylo požadováno jak v oblasti předcházení vzniku odpadů (měla se snížit produkce odpadů), tak v oblasti nakládání s odpady, resp. zvyšování materiálového a energetického využití odpadů, popřípadě jiného uplatnění odpadů.

Strategický rámec pro rozvoj České republiky do roku 2030 (*Česká republika 2030*)

Česká republika 2030 je strategický rámec, který udává směr, jímž by se měl rozvoj ČR vyvíjet, a slouží jako základ pro vyhodnocování rozvoje ČR a její globální zodpovědnosti. Dokument formuluje strategické a specifické cíle, kterých by ČR měla do roku 2030 dosáhnout, mj. by měla zvýšit podíl oběhového hospodářství na celkovém objemu materiálových toků či dosáhnout poklesu množství skládkovaných komunálních odpadů. Strategický rámec byl schválen usnesením vlády České republiky ze dne 19. dubna 2017 č. 292.

Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015–2024

Nástrojem pro řízení odpadového hospodářství ČR a pro realizaci dlouhodobé strategie odpadového hospodářství je *Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015–2024*. POH obsahuje mj. analytickou část, závaznou část a směrnou část. Závazná část byla vyhlášena nařízením vlády²⁰ ze dne 22. prosince 2014 č. 352/2014 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky pro období 2015–2024. Povinnost ČR vypracovat POH je stanovena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES, o odpadech.

²⁰ S účinností od 1. 1. 2015.

POH vymezuje čtyři strategické cíle: předcházení vzniku odpadů a snižování měrné produkce odpadů; minimalizace nepříznivých účinků vzniku odpadů a nakládání s nimi na lidské zdraví a životní prostředí; udržitelný rozvoj společnosti a přiblížení se k evropské „recyklační společnosti“; maximální využívání odpadů jako náhrady primárních zdrojů a přechod na oběhové hospodářství.

Legislativní rámec odpadového hospodářství

V kontrolovaném období byly platné a účinné tyto právní předpisy: zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, a zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech). Zákon o odpadech byl právním předpisem, kterým se řídilo odpadové hospodářství v ČR téměř 20 let. Na konci roku 2020 byla schválena nová odpadová legislativa s účinností od 1. 1. 2021, jejímž prostřednictvím byly do českého právního řádu transponovány nové evropské předpisy.

Hierarchie způsobů nakládání s odpady

Dle ustanovení § 9a odst. 1 zákona o odpadech musí být v rámci odpadového hospodářství dodržována tato hierarchie způsobů nakládání s odpady:

- a) předcházení vzniku odpadů;
- b) příprava k opětovnému použití;
- c) recyklace odpadů;
- d) jiné využití odpadů, například energetické využití;
- e) odstranění odpadů.

Podpora určená na nakládání s odpady

Kontrolované peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady byly poskytovány Ministerstvem životního prostředí a Státním fondem životního prostředí ČR z OPŽP a NPŽP.

Operační program *Životní prostředí 2014–2020*

Problematika odpadů je řešena v prioritní ose 3 – *Odpady a materiálové toky, ekologické zátěže a rizika* (dále také „PO 3“), konkrétně v investiční prioritě 1²¹.

Investiční prioritě 1 prioritní osy 3 OPŽP má tři specifické cíle (dále také „SC“): 3.1 *Prevence vzniku odpadů*; 3.2 *Zvýšit podíl materiálového a energetického využití odpadů*; 3.3 *Rekultivovat staré skládky*.

Národní program *Životní prostředí*

NPŽP podporuje projekty na ochranu a zlepšování životního prostředí v České republice z národních zdrojů, resp. z prostředků SFŽP. NPŽP byl v kontrolovaném období členěn do devíti prioritních oblastí, kontrolované problematiky se týkala 3. prioritní oblast: *Odpady, staré zátěže, environmentální rizika*.

²¹ Investiční prioritě 1 prioritní osy 3: *Zachování a ochrana životního prostředí a podporování účinného využívání zdrojů investicemi do odpadového hospodářství s cílem plnit požadavky acquis Unie v oblasti životního prostředí a řešením potřeb investic, které podle zjištění členských států přesahují rámec těchto požadavků (dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1300/2013 čl. 4 odst. c) písm. i)).*

III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady přispěly k realizaci stanovených cílů a zda byly poskytovány a čerpány v souladu s právními předpisy.

Kontrolní akce se zaměřila na plnění úloh řídicího orgánu (MŽP) a zprostředkujícího subjektu (SFŽP) při administraci OPŽP a NPŽP, na prověření plnění a vyhodnocení cílů v oblasti odpadového hospodářství vyplývajících z unijní a české legislativy a z POH.

Dále se kontrolní akce zaměřila u vybraných příjemců dotace z OPŽP na dodržování podmínek pro poskytnutí dotace, na prokazatelnost a opodstatněnost způsobilých výdajů, ověření hospodárnosti, užití prostředků dotace na stanovený účel, plnění cílů projektů a udržitelnost projektů. Ke kontrole bylo vybráno celkem 11 projektů, které byly zaměřeny na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady a které byly financovány ze SC 3.1, 3.2 a 3.3 PO 3 OPŽP.

Kontrolou bylo dále prověřeno 5 projektů financovaných z 3. prioritní oblasti NPŽP. Kontrola administrace, realizace a splnění podmínek dotace u těchto projektů byla provedena u SFŽP.

Přehled kontrolovaných projektů je uveden v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

Kontrolovaný objem prostředků na úrovni systému činil 10,46 mld. Kč, z toho 9,88 mld. Kč bylo z OPŽP a 0,59 mld. Kč z NPŽP.

Kontrolovaný objem na úrovni projektů činil 99,70 mil. Kč, z toho bylo 96,33 mil. Kč z OPŽP a 3,37 mil. Kč z NPŽP.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2018 až 2020 a v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. MŽP nastavilo podporu z OPŽP v oblasti odpadů v souladu s hierarchií způsobů nakládání s odpady i v souladu se závaznou částí POH, ne všechny indikátory výstupu však budou ke konci programového období splněny. Naopak podporu poskytovanou z 3. prioritní oblasti NPŽP nenastavilo MŽP v souladu s hierarchií způsobů nakládání s odpady a se závaznou částí POH

Operační program *Životní prostředí 2014–2020*

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že podporované aktivity PO 3 OPŽP byly nastaveny k plnění cílů POH. Alokace a stav čerpání prostředků v rámci PO 3 OPŽP ke dni 31. 12. 2020 jsou uvedeny v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1: Souhrnné údaje o čerpání prostředků EU v PO 3 OPŽP ke dni 31. 12. 2020

SC	Celková alokace vyhlášených výzev po změnách (v Kč)	Finanční prostředky v zaregistrovaných žádostech o podporu		Finanční prostředky v projektech v realizaci		Částky proplacené příjemcům podpory (v Kč)
		Kč	Počet projektů	Kč	Počet projektů	
3.1	1 874 389 654	2 326 796 396	1 424	1 633 267 481	926	886 995 871
3.2	7 564 731 450	12 177 750 754	3 081	6 987 404 791	1 925	3 069 770 213
3.3	437 906 808	512 001 637	27	284 195 873	17	197 017 739
Celkem	9 877 027 912	15 016 548 787	4 532	8 904 868 145	2 868	4 153 783 823

Zdroj: MŽP.

Na základě výzev vyhlášených v rámci kontrolovaných aktivit OPŽP bylo ke dni 31. 12. 2020 v různé fázi pokročilosti 2 868 projektů s vydaným rozhodnutím o poskytnutí dotace s příspěvkem EU ve výši 8,9 mld. Kč a příjemcům podpory byly proplaceny výdaje ve výši 4,2 mld. Kč.

V PO 3, zaměřené na odpady, ekologické zátěže a rizika, bylo od začátku programového období do 31. 12. 2020 proplaceno příjemcům podpory 47,32 % z alokace pro specifický cíl 3.1 *Prevence vzniku odpadů*, 40,58 % z alokace pro specifický cíl 3.2 *Zvýšit podíl materiálového a energetického využití odpadů* a 44,99 % z alokace pro specifický cíl 3.3 *Rekultivovat staré skládky*.

V rámci vyhlášených výzev PO 3 OPŽP bylo zjištěno, že čerpání alokace na SC 3.1 převážně pokrýval zájem v podporované aktivitě 3.1.1 *Předcházení vzniku komunálních odpadů*, kde příspěvek EU k 31. 12. 2020 dosáhl výše 1 612 mil. Kč, z toho 1 412 mil. Kč představovala podpora domácích kompostérů a sběrných kontejnerů na textilní a oděvní odpady.

Čerpání alokace na SC 3.2 převážně pokrýval zájem v podporované aktivitě 3.2.1 *Výstavba a modernizace zařízení pro sběr, třídění a úpravu odpadů*, kde příspěvek EU k 31. 12. 2020 dosáhl výše 3 947 mil. Kč, z toho 1 837 mil. Kč představovala podpora odděleného sběru odpadů a 1 476 mil. Kč podpora sběrných dvorů.

Nejnižší příspěvek EU v rámci všech kontrolovaných podporovaných aktivit byl zjištěn u podporované aktivity 3.1.2 *Předcházení vzniku průmyslových odpadů*, tento příspěvek dosáhl k 31. 12. 2020 výše 21 mil. Kč. V souvislosti s prevencí vzniku odpadů byl zájem o podporu technologických změn snižujících produkci průmyslových odpadů minimální. Do konce roku 2020 čerpalo podporu ve třech výzvách celkem 9 projektů. Podrobný přehled počtu realizovaných projektů a stavu čerpání příspěvku EU ke dni 31. 12. 2020 na základě členění, ve kterém projekty sleduje MŽP, je uveden v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

Pro hodnocení naplňování cílů OPŽP byly pro SC 3.1, 3.2 a 3.3 stanoveny a kvantifikovány konkrétní ukazatele výsledku a výstupu. Stanovené indikátory výstupu umožňují vyjádřit přírůstek kapacity podpořených projektů. Výsledkové indikátory jsou na základě požadavku Evropské komise většinou načítány ze statistik. Použití statistických indikátorů pro sledování a vykazování přínosu OPŽP se ukazuje jako problematické, jelikož u statistického vykazování není zohledňována přímá vazba na realizované projekty, ale vykazuje se hodnota za celou ČR, tj. zachycují se i skutečnosti, které nebyly předmětem podpory z OPŽP.

Indikátor výstupu 40101/C017 vykazující zvýšení kapacity pro recyklaci odpadů vykazoval ke dni 31. 12. 2020 plnění prostřednictvím dosažené hodnoty ve výši 7,47 % a indikátor výstupu 40701 vykazující kapacitu nově vybudovaných nebo zmodernizovaných zařízení na energetické využití ostatních odpadů vykazoval ke dni 31. 12. 2020 plnění prostřednictvím dosažené hodnoty ve výši 1,20 %. Cílové hodnoty těchto indikátorů nebudou do konce programového období splněny. Přehled plnění všech kontrolovaných výstupových a výsledkových indikátorů ke dni 31. 12. 2020 je uveden v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Národní program Životní prostředí

NPŽP byl financován z prostředků SFŽP. Přehled příjmů SFŽP v oblasti odpadů je uveden v tabulce č. 2. Největší část příjmů SFŽP v oblasti odpadů tvořily v letech 2018 až 2020 „poplatky na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků“ vybírané v kontrolovaném období na základě zákona o odpadech (420,8 mil. Kč). Druhou

nejvýznamnější položkou příjmů byly poplatky za ukládání nebezpečných odpadů na skládky (72,9 mil. Kč). Dále SFŽP náležely příjmy z registračních a evidenčních poplatků vybíraných na základě zákona o obalech a příjmy z pokut uložených Českou inspekcí životního prostředí (dále také „ČIŽP“) či obcemi s rozšířenou působností (dále také „ORP“) v celkové výši 84,2 mil. Kč.

Tabulka č. 2: Přehled příjmů SFŽP souvisejících s odpadovým hospodářstvím (v mil. Kč)

Druh poplatku, resp. příjmu SFŽP	Období			Celkem za období
	2018	2019	2020	
Riziková složka poplatku (§ 48 zákona č. 185/2001 Sb.)	20,81	23,39	28,66	72,86
Pokuty uložené ze strany ČIŽP a ORP (§ 68 zákona č. 185/2001 Sb.)	11,51	12,24	8,41	32,16
Registrační a evidenční poplatky (§ 30 zákona č. 477/2001 Sb.)	17,31	17,35	17,42	52,08
Poplatky za likvidaci autovraků (§ 37e zákona č. 185/2001 Sb.)	170,77	139,49	110,54	420,80
Celkem	220,40	192,47	165,03	577,90

Zdroj: SFŽP.

Příjmy SFŽP v oblasti odpadů nebyly v kontrolovaném období účelově vázány, ačkoli směrná část POH i *Státní energetická koncepce* požadovaly, aby bylo zajištěno, že finanční prostředky získané z poplatku za skládkování budou využity na rozvoj odpadového hospodářství v ČR, což mělo dle uvedených strategických dokumentů zajistit MŽP.

NKÚ zjistil, že v rámci 3. prioritní oblasti NPŽP bylo proplaceno z prostředků SFŽP příjemcům dotace v letech 2018 až 2020 na materiálové využívání autovraků 75,2 mil. Kč a na ekologické odstraňování černých skládek a nelegálních skladů 48,3 mil. Kč. Od počátku vyhlášení výzev v rámci NPŽP však nebyla vyhlášena ani jedna výzva na předcházení vzniku odpadů, ačkoliv předcházení vzniku odpadů je první v pořadí hierarchie způsobů nakládání s odpady podle zákona o odpadech i podle zásad zakotvených v POH.

2. V ČR nedochází ke snižování celkové produkce odpadů včetně nebezpečných odpadů, produkce komunálních odpadů narůstá již od roku 2012 a skládkování nadále představovalo nejčastější způsob nakládání s komunálním odpadem

Produkce odpadů

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že nejsou plněny strategické cíle POH z hlediska požadavků na snižování produkce odpadů: není plněn strategický cíl č. 1 „*předcházení vzniku odpadů a snižování měrné produkce odpadů*“ ani strategický cíl č. 2 „*minimalizace nepříznivých účinků vzniku odpadů a nakládání s nimi na lidské zdraví a životní prostředí*“. Vývoj produkce vybraných typů odpadů v letech 2015 až 2020 je uveden v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3: Produkce vybraných typů odpadů v letech 2015 až 2020 (v tunách)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stavební a demoliční odpady	21 891 225	18 003 909	17 953 901	20 843 989	20 835 951	22 528 164
Komunální odpady	5 274 126	5 612 416	5 690 585	5 782 066	5 879 163	5 729 917
Obalové odpady	1 087 762	1 149 843	1 195 374	1 296 883	1 334 427	1 328 731
Nebezpečné odpady	1 503 979	1 443 759	1 507 679	1 767 964	1 758 504	1 781 816

Zdroj: ISOH.

V dlouhodobé perspektivě nedochází v ČR ke snižování celkové produkce odpadů.

Nakládání s komunálními odpady

Problémy odpadového hospodářství České republiky spočívaly v letech 2015 až 2020 ve vysokém podílu skládkování, nízké ceně za skládkování komunálních a ostatních odpadů²² a v nezvyšujícím se podílu energetického využití komunálního odpadu. MŽP předpokládalo v POH, že ke snížení skládkování komunálních odpadů bude postupně docházet zejména snižováním produkce, zákazem skládkování od roku 2024, navyšováním poplatku za skládkování a zvyšováním podílu energetického využití odpadu.

V roce 2014 byla přijata právní úprava zakazující skládkování vybraných druhů odpadů od roku 2024. V letech 2009 až 2020 nedošlo k navýšení poplatku za skládkování komunálních a ostatních odpadů. MŽP navrhlo zvýšení poplatku za skládkování v návrhu nového zákona o odpadech, který byl projednáván v letech 2015 až 2017. MŽP návrh tohoto zákona stáhl z programu jednání vlády.

Podíl skládkování komunálních odpadů v letech 2015 až 2020 neklesl pod 45 % a podíl energetického využití komunálních odpadů zůstal konstantní, cca 12%. Míra materiálového využití komunálních odpadů ve vztahu k jejich celkové produkci se zvýšila z 36 % v roce 2015 na 39 % v roce 2020.

Mezi roky 2016 a 2020 došlo ke zvýšení kapacity skládek pro odstraňování ostatních odpadů včetně komunálního odpadu o 17 %. Ke dni 1. 1. 2016 činila volná kapacita skládek pro odstraňování ostatních odpadů 36,4 Mt, ke dni 31. 12. 2020 volná kapacita těchto skládek činila 42,8 Mt. Přehled volných kapacit skládek v roce 2016 a 2020 je uveden v příloze č. 4 tohoto kontrolního závěru.

V novém zákoně o odpadech byl termín zákazu skládkování posunut až na rok 2030, zároveň bylo stanoveno, že poplatek za ukládání využitelných odpadů se bude postupně zvyšovat z 800 Kč za tunu až na konečných 1 850 Kč za tunu od roku 2030. Na základě výjimky²³ mohly obce v roce 2021 uložit na skládky až 2,14 Mt komunálních odpadů se sazbou poplatku 500 Kč za tunu, tj. 79 % množství komunálních odpadů odstraněných skládkováním v roce 2019. V roce 2022 obce budou moci uložit na skládky až 2,03 Mt komunálních odpadů, tj. 75 % množství komunálních odpadů odstraněných skládkováním v roce 2019. Výjimka v zákoně nadále významně zvýhodňuje skládkování komunálních odpadů před jejich energetickým či materiálovým využitím. Cena za odstranění 1 tuny směsného komunálního odpadu (dále také „SKO“) byla v roce 2021 dle váženého průměru 1 799 Kč.²⁴

²² Evropská komise např. již v dokumentu *Roadmap for Czech Republic - Support to Member States in improving waste management based on assessment of Member States' performance* z roku 2011 České republice doporučila mj. postupně zvyšovat stávající poplatek ze skládkování s cílem odvést odpad ze skládek a využívat příjmy na podporu odděleného sběru a alternativní infrastruktury a také držet poplatky za skládkování vyšší než poplatky ze spalování.

²³ Ustanovení § 157 zákona č. 541/2020 Sb.

²⁴ V ČR byla v roce 2021 provozována čtyři zařízení pro energetické využití odpadu (v Praze, Plzni, Liberci a Brně) s celkovou maximální kapacitou 0,8 Mt. Data pro výpočet jsou uvedena v příloze č. 5 tohoto kontrolního závěru.

NKÚ dále zjistil, že mezi roky 2015 a 2019 došlo ke zvýšení množství odpadních elektrických a elektronických zařízení (dále také „OEEZ“), která byla odstraňována skládkováním, což není v souladu s hierarchií způsobů nakládání s odpady.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že v rozporu s hierarchií způsobů nakládání s odpady a v rozporu se zásadami POH nedocházelo v letech 2015 až 2020 ke snižování produkce komunálních odpadů ani ke zvýšení podílu energetického využití komunálních odpadů. Zákaz skládkování, který byl zákonem stanoven na rok 2024, nepodpořilo MŽP ekonomickými nástroji a opatřeními, aby ho bylo možné ve stanoveném termínu dosáhnout. Do roku 2020 nebyl zvýšen poplatek za skládkování. Legislativní zákaz skládkování byl posunut na rok 2030.

Vývoj nakládání s komunálním odpadem je uveden v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4: Hlavní způsoby nakládání s komunálním odpadem (KO) a směsným komunálním odpadem (SKO) v letech 2015 až 2020

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Množství [t]	Podíl [%]	Množství [t]	Podíl [%]	Množství [t]	Podíl [%]	Množství [t]	Podíl [%]	Množství [t]	Podíl [%]	Množství [t]	Podíl [%]
Skládkování KO	2 498 736	47	2 522 799	45	2 583 390	45	2 658 338	46	2 696 303	46	2 737 281	48
skládkování SKO	2 070 735	73	2 070 815	73	2 088 770	75	2 128 268	76	2 110 499	76	2 129 391	77
Materiálové využití KO	1 877 447	36	2 136 237	38	2 135 660	38	2 230 391	39	2 408 484	41	2 213 778	39
materiálové využití SKO	86 314	3	101 291	4	109 384	4	115 137	4	122 434	4	40 301	1
Energetické využití KO	620 313	12	680 504	12	685 277	12	676 574	12	689 110	12	721 217	13
energetické využití SKO	574 899	20	612 892	22	601 810	21	588 155	21	596 087	21	618 650	22

Zdroj: ISOH.

Pozn.: Směsný komunální odpad – část komunálního odpadu bez tříděného odpadu.

Nakládání s nebezpečnými odpady

Dle zákona o odpadech byl původce nebezpečných odpadů povinen za ukládání nebezpečných odpadů na skládky platit vedle základní složky poplatku (500 Kč/t) také rizikovou složku poplatku, tzv. sazbu rizikového poplatku za ukládání nebezpečných odpadů (4 500 Kč/t). Na základě dat z ISOH o nakládání s nebezpečnými odpady bylo kontrolou zjištěno, že v letech 2016 až 2020 byla na skládky uložena 1 Mt nebezpečných odpadů, z toho pouze 7 % (0,08 Mt) bylo zpoplatněno rizikovou složkou poplatku za uložení nebezpečného odpadu na skládky podle ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb. Za roky 2016 až 2020 bylo například vykázáno 0,6 Mt nebezpečných odpadů uložených na skládky jako terénní úpravy bez zpoplatnění rizikovou sazbou, což představuje snížení příjmů za ukládání nebezpečných odpadů na skládky o více než 2,5 mld. Kč; tyto příjmy měly podle § 48 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb. náležet SFŽP, viz příloha č. 6 tohoto kontrolního závěru. Podle zákona o odpadech byl SFŽP příjemcem části vybraných poplatků, avšak neměl kontrolní pravomoc pro kontrolu průběžné evidence ukládaných odpadů na skládky. Tuto pravomoc měla ČIŽP, krajské úřady a příslušné obce, na jejichž katastrálním území se skládky nacházejí.

3. Kontrolou NKÚ u projektů OPŽP zaměřených na předcházení vzniku odpadů či na nakládání s odpady byly zjištěny nedostatky

a) Zadávání veřejných zakázek

U jednoho příjemce dotace z OPŽP bylo kontrolou NKÚ zjištěno, že nepostupoval v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek²⁵, neboť v zadávací dokumentaci vymezil technickou specifikaci způsobem omezujícím okruh možných účastníků zadávacího řízení, čímž také nedodržel zásadu zákazu diskriminace, což NKÚ vyhodnotil jako skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně ve výši až 231 627 Kč dle rozpočtových pravidel²⁶.

b) Vedení účetnictví

U jednoho příjemce dotace z OPŽP bylo kontrolou zjištěno, že nevedl odděleně evidenci o veškerých příjmech, výdajích, výnosech a nákladech projektu a nedoložil úplné vedení účetnictví. Kontrola odhalila, že účetnictví projektu nebylo vedeno řádným způsobem v souladu se zákonem o účetnictví²⁷, což NKÚ vyhodnotil jako skutečnost nasvědčující porušení rozpočtové kázně ve výši až 215 050 Kč dle rozpočtových pravidel²⁶.

c) Způsobilost výdajů

Kontrolou NKÚ bylo ve dvou případech zjištěno, že příjemce dotace zahrnul do způsobilých výdajů projektu i výdaje, které nebylo možné dle pravidel OPŽP považovat za způsobilé, což NKÚ vyhodnotil jako skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně dle rozpočtových pravidel²⁸ a jako nesrovnalost dle unijní legislativy²⁹. SFŽP tyto nedostatky nezjistil a v obou případech schválil vyúčtování v příjemcem požadované výši, čímž nepostupoval v souladu se zákonem o finanční kontrole³⁰ a jeho prováděcí vyhláškou³¹.

d) Časové prodlevy u závěrečného vyhodnocování projektů

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že SFŽP u 10 z 11 kontrolovaných projektů neprovedl kontrolu závěrečných zpráv o realizaci projektu ve lhůtě 10 dnů³² stanovené v operačním manuálu OPŽP³³, v pěti případech tak učinil za déle než půl roku a ve třech případech až za déle než rok.

²⁵ Ustanovení § 6 odst. 2 a § 36 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

²⁶ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. j) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

²⁷ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

²⁸ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

²⁹ Čl. 2 odst. 36 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.

³⁰ Ustanovení § 6 a § 26 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

³¹ Ustanovení § 13 odst. 2 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.

³² Doba od data, kdy příjemce dotace předloží podklady pro závěrečné vyhodnocení ke kontrole Státnímu fondu životního prostředí ČR, po schválení závěrečné zprávy o realizaci z formálního hlediska a z hlediska obsahové kvality Ministerstvem životního prostředí jakožto řídicím orgánem OPŽP.

³³ Operační manuál operačního programu *Životní prostředí 2014–2020* definuje pracovní postupy na úrovni řídicího orgánu a zprostředkujících subjektů. Tyto postupy slouží k náležitému řízení implementace operačního programu *Životní prostředí 2014–2020*.

Další časové prodlevy byly u SFŽP zjištěny v procesu kontroly a posuzování projektových změn a zpráv o udržitelnosti projektu.

MŽP jako řídicí orgán OPŽP a správce programu nepostupovalo v souladu s vyhláškou o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku³⁴, neboť neprovedlo závěrečné vyhodnocení akce u pěti ukončených kontrolovaných projektů.

4. Kontrolou NKÚ byly zjištěny nedostatky s vazbou na povinnosti vyplývající z právní úpravy odpadového hospodářství

a) Směrnice EU upravující oblast odpadového hospodářství nebyly ze strany ČR transponovány do právního řádu ČR ve stanovených termínech.

V červnu 2018 byly v *Ústředním věstníku EU* zveřejněny čtyři nové směrnice EU³⁵ pro oblast odpadového hospodářství. ČR měla povinnost uvést v účinnost právní předpisy nezbytné k dosažení souladu s těmito směrnicemi do 5. 7. 2020. Příslušná odpadová legislativa³⁶ byla přijata s účinností od 1. 1. 2021, tj. téměř šest měsíců po stanoveném termínu.

V červnu 2019 byla v *Ústředním věstníku EU* zveřejněna nová směrnice EU³⁷ za účelem omezení používání jednorázových plastových výrobků. ČR měla povinnost uvést v účinnost právní předpisy nezbytné k dosažení souladu s touto směrnicí do 3. 7. 2021. Ke dni ukončení kontroly nebyly přijaty příslušné právní předpisy. ČR nesplnila stanovenou transpoziční lhůtu.

Směrnice EU³⁸ z roku 2012 uložila povinnost uplatňovat zásadu odpovědnosti výrobce za účelem každoročního dosažení minimální úrovně sběru odpadních elektrických a elektronických zařízení. ČR měla povinnost uvést v účinnost právní předpisy nezbytné k dosažení souladu s touto směrnicí do 14. 2. 2014. ČR uplatnila zásadu odpovědnosti výrobce v zákoně o výrobcích s ukončenou životností³⁹, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2021, a uvedla tak své právní předpisy do souladu s touto směrnicí téměř 6 let po stanoveném datu.

b) ČR neplní cíl směrnice EU o skládkách odpadů pro nakládání s BRKO.

Směrnice EU o skládkách odpadů⁴⁰ uložila České republice povinnost zajistit, aby bylo množství biologicky rozložitelných komunálních odpadů ukládaných na skládky sníženo na 35 %

³⁴ Ustanovení § 6 odst. 2 vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

³⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/849 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních; směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/850 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů; směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech; směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/852 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech.

³⁶ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech; zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností; zákon č. 543/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností; zákon č. 545/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019, o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí.

³⁸ Čl. 7 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/ES ze dne 4. července 2012, o odpadních elektrických a elektronických zařízeních; povinnost uvést v účinnost právní předpisy nezbytné k dosažení souladu s touto směrnicí měly členské státy EU do 14. 2. 2014.

³⁹ Zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností.

⁴⁰ Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999, o skládkách odpadů.

z celkového množství 1,53 Mt BRKO vyprodukovaných v ČR v roce 1995. ČR měla povinnost snížit množství BRKO ukládaných na skládky na úroveň max. 0,54 Mt do konce roku 2020. Dle výpočtu NKÚ⁴¹ nebylo cíle pro rok 2020 dosaženo. Oficiální údaje o skládkování BRKO za rok 2020 Ministerstvo životního prostředí do ukončení kontroly nezveřejnilo. ČR nesplnila ani cíl stanovený pro rok 2013, tj. ukládat na skládky o 50 % méně BRKO než v roce 1995.

c) MŽP nastavilo v případě obalových odpadů nerovné požadavky na rozsah recyklace obalových odpadů.

Osoby, které uvádějí na trh nebo do oběhu obaly nebo balené výrobky, mají možnost splnit požadavky na zpětný odběr, recyklaci a využití obalových odpadů dle zákona o obalech samostatně nebo prostřednictvím autorizované obalové společnosti, tedy pomocí tzv. kolektivního systému. Obdobně je možné plnit zákonné povinnosti v oblasti zpětného odběru, recyklace a využití vybraných výrobků s ukončenou životností dle zákona o výrobcích s ukončenou životností (např. u odpadních baterií a akumulátorů či odpadních elektrických a elektronických zařízení). V letech 2015 až 2020 zahrnoval kolektivní systém více než 90 % množství obalových odpadů.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že zatímco u vybraných výrobků s ukončenou životností platí stejný rozsah požadavků na úroveň recyklace a využití pro osoby plnící svou povinnost individuálně i pro osoby využívající kolektivního systému, tak v případě obalových odpadů jsou požadavky stanoveny odlišně. V zákoně o obalech byl pro roky 2015 až 2020 stanoven rozsah recyklace obalových odpadů např. z papíru, lepenky a skla pro osoby plnící svou povinnost samostatně přísněji o pět procentních bodů než pro kolektivní systém dle rozhodnutí o autorizaci, viz příloha č. 7 tohoto kontrolního závěru. Rozhodnutím MŽP ze dne 19. 3. 2021 se nerovnost požadavků na rozsah recyklace obalových odpadů mezi oběma způsoby plnění povinností v době pandemie covidu-19 prohloubila⁴². MŽP tak nastavilo v případě obalových odpadů nerovné požadavky na rozsah recyklace obalových odpadů.

5. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že MŽP porušilo zákon o odpadech, neboť neaktualizovalo POH, a dále byly zjištěny nedostatky v oblasti plnění a hodnocení cílů POH

NKÚ zjistil, že MŽP nepostupovalo v souladu s § 42 odst. 7 zákona o odpadech, když nepřistoupilo ke změně POH bezprostředně po každé zásadní změně podmínek, na jejichž základě byl zpracován. Takovou zásadní změnou byla změna právních předpisů EU¹², která stanovila nové cíle pro odpadové hospodářství a v oblasti obalových odpadů například stanovila nová pravidla pro výpočet úrovně recyklace platná od roku 2021. MŽP předložilo návrh aktualizace POH s výhledem do roku 2035 na konci října 2021 do mezirezortního připomínkového řízení.

MŽP v kontrolovaném období nezajistilo ekonomické nástroje na podporu zvýšení energetického využívání smíšeného komunálního odpadu, přestože je to jeden z hlavních cílů POH.

⁴¹ Výpočet byl proveden na základě dat z *Informačního systému odpadového hospodářství* a dle metodik MŽP: 1) *Matematické vyjádření výpočtu Soustavy indikátorů OH v souladu s vyhláškou č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, v platném znění*; 2) *Metodika pro hodnocení cílů POH z roku 2019*.

⁴² Zákon o obalech například stanovuje pro období let 2021 až 2024 v případě plastových obalových odpadů požadavek na úroveň recyklace ve výši 50 % pro osoby plnící svou povinnost samostatně. Pro kolektivní systém MŽP v rozhodnutí o autorizaci ze dne 19. 3. 2021 snížilo požadavek na úroveň recyklace plastových obalových odpadů ze 45 % na 42 %.

Pro nakládání se směsným komunálním odpadem byl v POH stanoven cíl: „*směsný komunální odpad (po vytrídění materiálově využitelných složek, nebezpečných složek a biologicky rozložitelných odpadů) zejména energeticky využívat v zařízeních k tomu určených v souladu s platnou legislativou*“. Aby mohl být směsný komunální odpad zejména energeticky využíván v zařízeních k tomu určených, muselo by docházet ke zvyšování kapacit těchto zařízení, což bylo do značné míry závislé na finanční podpoře těchto zařízení.

MŽP v rámci OPŽP plánovalo podporu zařízení na energetické využití komunálních odpadů. Umožnění podpory bylo podmíněno posouzením ze strany Evropské komise. Ačkoli proces posuzování nebyl Evropskou komisí ještě ukončen, MŽP na konci roku 2016 rozhodlo, že z OPŽP nebude podporováno budování nových kapacit zařízení na energetické využití odpadu, a neposkytlo na tyto účely podporu ani z jiných zdrojů. Skutečností je, že v roce 2020 bylo 77 % směsného komunálního odpadu skládkováno, energeticky využito bylo 22 % směsných komunálních odpadů (v roce 2015 bylo 73 % směsného komunálního odpadu skládkováno a 20 % energeticky využito).

MŽP se ve *zprávách o plnění cílů POH* primárně zaměřuje na hodnocení plnění opatření, která mají vést k dosažení cílů, nikoliv na průběžné hodnocení dosahování cílů samotných. MŽP například ve *Zprávě o plnění cílů POH za období 2017–2018* vyhodnotilo na základě realizace opatření a aktivit, které měly vést ke snižování celkové produkce odpadů, že strategický cíl č. 1 POH je částečně plněn. K reálnému snížení produkce odpadů ovšem nedošlo. Tento způsob hodnocení, tj. bez vazby mezi hodnocením plnění opatření a hodnocením dosahování cílů, neumožňuje MŽP průběžně posuzovat účinnost strategie snižování odpadové produkce.

MŽP definovalo pro hodnocení dvou cílů POH⁴³ indikátory, které se vztahují pouze k celkové produkci odpadů či nebezpečných odpadů, ačkoliv tyto cíle jsou zaměřeny také na minimalizaci účinků nakládání s odpady na lidské zdraví a životní prostředí. MŽP ve vztahu k předmětným cílům POH nestanovilo indikátory zohledňující způsoby nakládání s odpady.

MŽP vykázalo v soustavě indikátorů odpadového hospodářství ČR⁴⁴ za roky 2017 a 2018 vyšší hodnoty podílu skládkování BRKO v ČR ve vztahu ke srovnávací základně z roku 1995 (62 % za rok 2017 a 61 % za rok 2018), než uvedlo ve *Zprávě o plnění cílů POH za období 2017–2018* (47 % za rok 2017 a 46 % za rok 2018). Dosažené hodnoty podílu skládkování BRKO vykázané ve *Zprávě o plnění cílů POH za období 2017–2018* neměly oporu ve schválené soustavě indikátorů odpadového hospodářství ČR ani ve stanoveném způsobu jejich výpočtu.

6. Kontrolou byly zjištěny nedostatky v oblasti sledování a vykazování dat o odpadovém hospodářství

Systém sledování nakládání s odpady

MŽP má podle zákona o odpadech povinnost zveřejňovat aktuální informace o provozu zařízení určených pro nakládání s odpady a dle POH je odpovědné za vytváření a udržování komplexní, přiměřené a efektivní sítě zařízení k nakládání s odpady na území ČR. MŽP má vyhodnocovat systém nakládání s odpady na území ČR a systém tříděného sběru odpadů,

⁴³ Strategický cíl č. 2 POH „*minimalizace nepříznivých účinků vzniku odpadů a nakládání s nimi na lidské zdraví a životní prostředí*“ a hlavní cíl č. 12 POH „*minimalizovat negativní účinky při nakládání s nebezpečnými odpady na lidské zdraví a životní prostředí*“.

⁴⁴ Soustava indikátorů odpadového hospodářství představuje soubor základních ukazatelů určených ke sledování vytyčených cílů POH. Povinností MŽP je hodnotit soustavu indikátorů, navrhnout úpravy či aktualizace soustavy indikátorů a stanovovat způsob výpočtu jednotlivých indikátorů.

příčemž má posuzovat kapacitní možnosti systému nakládání s odpady a navrhnout opatření k jeho zlepšení.

ISOH je databázový informační systém obsahující data ohlašovaná na základě zákona o odpadech, nového zákona o odpadech a zákona o obalech. Veřejnosti je přístupná mj. databáze *Veřejný informační systém odpadového hospodářství* (dále také „VISOH“) a databáze *Registr zařízení, obchodníků a spisů* (dále také „registr zařízení“)⁴⁵. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že rozsah informací zpřístupněných veřejnosti je oproti rozsahu neveřejné části ISOH omezený. V případě registru zařízení je většina informací o provozu zařízení pro nakládání s odpady veřejnosti nepřístupná, jedná se například o informace o volných kapacitách skládek, množství zpoplatněného a nezpoplatněného odpadu uloženého na skládky aj. V případě VISOH jsou zveřejněny pouze základní agregované informace o produkci odpadů a o nakládání s nimi.

Informace o zařízeních určených pro nakládání s odpady jsou shromažďovány v registru zařízení⁴⁶. V tomto registru není evidováno reálné využívání kapacit těchto zařízení pro nakládání s odpady v daném kalendářním roce (vyjma skládek, kde jsou sledovány volné kapacity a zároveň množství uloženého odpadu), ale je zde evidována pouze povolená maximální kapacita zařízení (tzv. projektovaná zpracovatelská kapacita).

Dalším nedostatkem systému monitorování nakládání s odpady je to, že MŽP nemůže sledovat způsoby nakládání s odpady produkovanými na určitém konkrétním území (např. kraj) ve vazbě na původce odpadů. MŽP může sledovat množství odpadu, který byl využit či odstraněn v zařízeních na území kraje, ale bez vazby na původ odpadu, čímž je znemožněno průběžné sledování meziregionálních odpadových toků.

Uvedené nedostatky znesnadňují MŽP hodnocení zatížení sítě zařízení pro nakládání s odpady a její optimalizaci a neumožňují MŽP pružně reagovat na potřeby odpadového hospodářství a lépe identifikovat oblasti k finanční podpoře z národních či evropských prostředků. Vyhodnocení stavu sítě zařízení k nakládání s odpady na celostátní i regionální úrovni včetně návrhů její optimalizace realizovalo MŽP zadáním externí analýzy.

Rozdíly v údajích o celkové produkci komunálních odpadů

Na základě *dohody o poskytování administrativních dat pro statistické účely* ze dne 29. října 2019 se ČSÚ rozhodl k částečnému nahrazení původních statistických výkazů daty MŽP. Vlivem tohoto částečného sjednocení zdrojové základny pro údaje vykazované MŽP a ČSÚ a vlivem auditu informačního systému MŽP a auditu klasifikačních kódů odpadů došlo ke snížení rozdílů ve vykazovaných datech o českém odpadovém hospodářství. Přesto ale přetrvává rozdíl v datech zveřejňovaných MŽP a ČSÚ o celkové produkci komunálních odpadů – za rok 2019 činil tento rozdíl přibližně 10 % (0,5 Mt) a za rok 2020 přibližně 6 % (0,3 Mt).

⁴⁵ Dále jsou veřejnosti přístupné databáze: *Seznam výrobců elektrozařízení; Registr míst zpětného odběru elektrozařízení; Modul Autovraky (MA ISOH); Seznam dopravců*; viz <https://www.cenia.cz/odpadove-a-obehove-hospodarstvi/isoh/>.

⁴⁶ V registru zařízení jsou evidovány informace o roční projektované, roční projektované zpracovatelské, denní projektované zpracovatelské a maximální okamžité kapacitě zařízení ke sběru, využívání a odstraňování odpadů a data o celkových projektovaných, plánovaných a volných kapacitách skládek, o množství odpadu uloženého na skládky, a to včetně forem jejich zpoplatnění.

Seznam zkratk a pojmů

BRKO	biologicky rozložitelný komunální odpad
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
EU	Evropská unie
ISOH	<i>Informační systém odpadového hospodářství</i>
KO	komunální odpad
MS2014+	monitorovací systém evropských fondů pro programové období 2014–2020
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
Mt	megatuna
NČI	národní číselník indikátorů
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NPŽP	<i>Národní program Životní prostředí</i>
OEEZ	odpadní elektrická a elektronická zařízení
OH	odpadové hospodářství
OPŽP	operační program <i>Životní prostředí 2014–2020</i>
ORP	obec s rozšířenou působností
PO 3	prioritní osa 3 – <i>Odpady a materiálové toky, ekologické zátěže a rizika</i> (jedna z prioritních os operačního programu <i>Životní prostředí 2014–2020</i>)
POH	<i>Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015–2024</i>
registr zařízení	<i>Registr zařízení, obchodníků a spisů</i> (tvoří jednu z databází <i>Informačního systému odpadového hospodářství</i>)
SC	specifický cíl (v rámci OPŽP)
SFŽP	Státní fond životního prostředí České republiky
SKO	směsný komunální odpad
Státní politika ŽP	<i>Státní politika životního prostředí České republiky 2012–2020</i>
VISOH	<i>Veřejný informační systém odpadového hospodářství</i> (tvoří jednu z databází <i>Informačního systému odpadového hospodářství</i>)

Zkrácené názvy právních předpisů

nový zákon o odpadech – zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech

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

směrnice o odpadech – směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008, o odpadech a o zrušení některých směrnic

zákon o obalech – zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech)

zákon o odpadech – zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

zákon o účetnictví – zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

zákon o zadávání veřejných zakázek – zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Příloha č. 1: Plnění programových ukazatelů výstupu a výsledku pro SC 3.1, 3.2 a 3.3

Ukazatele/indikátory výstupu

Kód NČI 2014+	Ukazatel	Cílová hodnota (2023)	Hodnoty k 31. 12. 2020	Plnění
		t/rok	t/rok	%
40106	Nově vybudovaná kapacita pro předcházení vzniku komunálního odpadu	160 000,00	137 915,94	86,20
40202	Množství nevyprodukovaného průmyslového odpadu	1 500,00	450,54	30,04
40101/C017	Zvýšení kapacity pro recyklaci odpadů	700 000,00	52 319,89	7,47
40102	Kapacita podpořených zařízení pro materiálové využití ostatních odpadů	300 000,00	129 942,56	43,31
40103	Nově vytvořená kapacita systémů separace a svozu všech odpadů	400 000,00	167 581,70	41,90
40701	Kapacita nově vybudovaných nebo zmodernizovaných zařízení na energetické využití ostatních odpadů	400 000,00	4 810,00	1,20
40901	Kapacita nově podpořených nebo zmodernizovaných zařízení pro nakládání s nebezpečnými odpady	50 000,00	8 069,12	16,14
		m ²	m ²	%
40301	Plocha zrekultivovaných starých skládek z podpořených projektů	480 772,00	114 184,26	23,75

Zdroj: MŽP, programový dokument OPŽP (verze 8.0 a verze 9.0).

Ukazatele/indikátory výsledku

Kód NČI 2014+	Ukazatel	Výchozí hodnota (2012)	Cílová hodnota (2023)	Hodnoty k 31. 12. 2020	Plnění
SC 3.1 – Prevence vzniku odpadů		t/rok	t/rok	t/rok	%
40110	Kapacita pro předcházení vzniku komunálních odpadů	16 000,00	172 000,00	153 915,94	89,49
40210	Odpadová náročnost výroby	1 114 564,00	992 581,00	1 005 286,00	101,28
SC 3.2 – Zvýšit podíl materiálového a energetického využití odpadů		t/rok	t/rok	t/rok	%
40105	Celkové množství materiálově využitého ostatního odpadu	22 122 976,00	40 936 620,00	31 064 655,00	75,88
40104	Množství odpadů zpracovaných v systémech separace a svozu všech odpadů	22 592 701,00	42 481 265,00	31 478 799,00	74,10
40711	Celkové množství energeticky využitých ostatních odpadů	1 009 000,00	1 409 000,00	1 251 630,00	88,83
40911	Využití nebezpečného odpadu	313 403,00	416 474,00	414 144,00	99,44
SC 3.3 – Rekulтивovat staré skládky		m ²	m ²	m ²	%
40310	Plocha zrekultivovaných starých skládek	949 075,00	1 429 677,00	1 063 259,26	74,37

Zdroj: MŽP, programový dokument OPŽP (verze 8.0 a verze 9.0).

Pozn.: ukazatele 40104, 40105, 40210, 40711 a 40911 jsou statistické indikátory. Plnění hodnot těchto indikátorů je uvedeno za rok 2019 z důvodu absence dat za rok 2020.

Příloha č. 2: Vzorek kontrolovaných projektů (proplaceno ke dni 31. 12. 2020) (v Kč)

Kontrolovaný vzorek projektů OPŽP					
Číslo projektu	Příjemce dotace	Číslo výzvy	Celkové zdroje	Příspěvek EU	Proplaceno EU
CZ.05.3.29/0.0/0.0/15_024/0001154	Město Polná	05_15_024	41 646 352	35 399 399	35 399 399
CZ.05.3.29/0.0/0.0/15_024/0001166	Obec Sivice	05_15_024	3 877 018	3 285 594	3 285 594
CZ.05.3.29/0.0/0.0/15_024/0001249	Obec Šakvice	05_15_024	17 147 527	14 541 596	14 541 596
CZ.05.3.29/0.0/0.0/16_041/0003060	Město Kolín	05_16_041	8 233 127	6 998 158	6 985 816
CZ.05.3.29/0.0/0.0/17_069/0007596	Město Luže	05_17_069	8 143 983	6 608 908	6 608 908
CZ.05.3.29/0.0/0.0/15_005/0000745	Tomáš Chrbolka s.r.o.	05_15_005	8 457 900	5 159 500	5 159 500
CZ.05.3.29/0.0/0.0/16_041/0003347	METAL TRADE COMAX, a.s.	05_16_041	36 591 029	7 560 130	7 560 130
CZ.05.3.29/0.0/0.0/17_068/0005448	MIKROREGION ÚDOLÍ LIDICKÉHO POTOKA	05_17_068	6 317 621	5 321 029	5 321 028
CZ.05.3.29/0.0/0.0/16_040/0003318	SVAZEK OBCÍ NOVOBORSKA	05_16_040	8 752 777	7 439 860	7 439 860
CZ.05.3.29/0.0/0.0/16_040/0003082	Svazek obcí Peklo	05_16_040	3 711 199	3 154 519	3 154 519
CZ.05.3.29/0.0/0.0/16_040/0003765	goodooga s.r.o.	05_16_040	1 224 520	860 200	860 200
CELKEM			144 103 052	96 328 893	96 316 550
Kontrolovaný vzorek projektů NPŽP					
Číslo projektu	Příjemce dotace	Číslo výzvy	Proplaceno z prostředků SFŽP		
10461842	Marius Pedersen a.s.	05/2016	119 250		
2341942	GERA, export import, spol. s r.o.	22/2017	233 100		
2431942	Autocentrum Vojkov s.r.o.	22/2017	376 900		
1931942	AUTOVRAKOVIŠTĚ HEJTMÁNKA s.r.o.	22/2017	406 500		
2411942	MILATA s.r.o.	22/2017	2 234 750		
CELKEM			3 370 500		

Zdroj: MS2014+, SFŽP.

Příloha č. 3: Přehled čerpání kontrolovaných aktivit OPŽP dle typových projektů
 ke dni 31. 12. 2020

(v Kč)

SC	Aktivita	Název typového projektu	Počet projektů	Příspěvek EU	Podíl na celkovém příspěvku EU (v %)	Proplaceno z příspěvku EU	Proplaceno v %	
3.1	3.1.1 – Předcházení vzniku komunálních odpadů	Ostatní projekty vyjma re-use center a door to door systémů (komunální odpad)	829	1 412 032 763,12	15,86	842 906 425,34	59,69	
		Re-use centra a door to door systémy	68	147 595 925,81	1,66	44 089 445,41	29,87	
		Předcházení jednorázového nádobí	20	52 403 740,25	0,59	0	0,00	
	Celkem 3.1.1			917	1 612 032 429,18	18,10	886 995 870,75	55,02
	3.1.2 – Předcházení vzniku průmyslových odpadů	Předcházení vzniku průmyslových odpadů	9	21 235 051,65	0,24	0	0,00	
	Celkem 3.1.2			9	21 235 051,65	0,24	0	0,00
CELKEM SC 3.1			926	1 633 267 480,83	18,34	886 995 870,75	54,31	
3.2	3.2.1 – Výstavba a modernizace zařízení pro sběr, třídění a úpravu odpadů	Oddělený sběr odpadů bez aut	1 022	1 780 646 858,00	20,00	1 186 508 300,38	66,63	
		Sběrné dvory	353	1 475 903 497,51	16,57	851 778 399,30	57,71	
		Dotřídování/třídění/úprava	132	634 460 572,44	7,12	135 087 323,44	21,29	
		Oddělený sběr odpadů s autem	52	56 157 996,19	0,63	41 867 166,43	74,55	
	Celkem 3.2.1			1 559	3 947 168 924,14	44,33	2 215 241 189,55	56,12
	3.2.2 – Výstavba a modernizace zařízení pro materiálové využití odpadů	Materiálové využívání	157	897 605 293,64	10,08	156 124 807,38	17,39	
		Kompostárny	147	585 324 005,93	6,57	582 135 987,94	99,46	
	Celkem 3.2.2			304	1 482 929 299,57	16,65	738 260 795,32	49,78
	3.2.3 – Výstavba a modernizace zařízení na energetické využití odpadů a související infrastruktury	Bioplynové stanice	13	827 721 164,51	9,30	39 311 370,53	4,75	
		Energetické využívání odpadů	19	589 819 324,81	6,62	34 651 000,00	5,87	
Celkem 3.2.3			32	1 417 540 489,32	15,92	73 962 370,53	5,22	
3.2.4 – Výstavba a modernizace zařízení pro nakládání s nebezpečnými odpady včetně zdravotnických odpadů	Nakládání s nebezpečnými odpady	30	139 766 078,46	1,57	42 305 857,15	30,27		
Celkem 3.2.4			30	139 766 078,46	1,57	42 305 857,15	30,27	
CELKEM SC 3.2			1 925	6 987 404 791,49	78,47	3 069 770 212,55	43,93	
3.3	3.3.1 – Rekulтивace starých skládek (technicky nedostatečně zabezpečených)	Skládky	17	284 195 873,06	3,19	197 017 739,31	69,32	
		Celkem 3.3.1			17	284 195 873,06	3,19	197 017 739,31
	CELKEM SC 3.3			17	284 195 873,06	3,19	197 017 739,31	69,32
CELKEM SC 3.1, 3.2 a 3.3			2 868	8 904 868 145,38	100,00	4 153 783 822,61	46,65	

Zdroj: MŽP.

Příloha č. 4: Přehled volných kapacit skládek v roce 2016 a 2020

Typ skládky	Počet skládek		Volná kapacita (v tunách)	
	1. 1. 2016	31. 12. 2020	1. 1. 2016	31. 12. 2020
Ostatní odpady ⁴⁷	139	132	36 412 433	42 754 517
Nebezpečné odpady ⁴⁸	31	21	9 037 788	6 558 222
Inertní odpady ⁴⁹	36	19	13 268 459	5 247 012

Zdroj: ISOH.

Pozn.: Provozovatel skládky může mít povolení odstraňovat více druhů odpadů.

⁴⁷ Ostatní odpad – odpad, který nesplňuje podmínky pro nebezpečný odpad, viz pozn. pod čarou č. 48. Směsný komunální odpad se považuje vždy za ostatní odpad.

⁴⁸ Nebezpečný odpad – odpad, který:

- a) vykazuje alespoň jednu z nebezpečných vlastností uvedených v příloze přímo použitelných předpisů Evropské unie o nebezpečných vlastnostech odpadů,
- b) zařazuje se do druhu odpadu, kterému je v „katalogu odpadů“ přiřazena kategorie nebezpečný odpad, nebo
- c) je smísen s některým z odpadů uvedených v písmenu b) nebo je jím znečištěn.

⁴⁹ Inertní odpad – odpad, který nemá nebezpečné vlastnosti a u něhož za normálních klimatických podmínek nedochází k žádným významným fyzikálním, chemickým nebo biologickým změnám. Inertní odpad nehoří ani jinak chemicky či fyzikálně nereaguje, nepodléhá biologickému rozkladu ani nezpůsobuje rozklad jiných látek, s nimiž přichází do styku, a to způsobem ohrožujícím lidské zdraví, ohrožujícím nebo poškozujícím životní prostředí nebo vedoucím k překročení limitů znečišťování stanovených zvláštními právními předpisy. Směsné odpady se nepovažují za odpad inertní.

Příloha č. 5: Výpočet průměrné ceny energetického využití směsného komunálního odpadu (SKO) v roce 2021

Zařízení pro energetické využití odpadů	Provoz od roku	Kapacita (t/rok)	Váha (dle kapacity)	Cena za odstranění 1 tuny SKO (v Kč)	Vážená cena za odstranění 1 tuny SKO (v Kč)
Praha	1998	330 000	0,42	2 500	1 059
Brno	1989	248 000	0,32	950	302
Plzeň	2016	105 000	0,13	1 830	247
Liberec	1999	96 000	0,12	1 550	191
Celkem	–	779 000	1,00	–	–
Průměrná cena za odstranění 1 t SKO – aritmetický průměr	–	–	–	1 708	–
Průměrná cena za odstranění 1 t SKO – vážený průměr	–	–	–	–	1 799

Zdroj: <https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/oez/emise/spalovny/index.html>; <https://www.psas.cz/>; <https://www.sako.cz/>; <https://www.zevoplzen.cz/>; <https://tmz.mvv.cz/>; výpočet NKÚ.

Pozn.: Ve výpočtu průměrné ceny byla vahou maximální roční kapacita jednotlivých zařízení na energetické využívání odpadů.

Příloha č. 6: Množství nebezpečných odpadů uložených na skládkách

Č.	Text/ jednotka	2016	2017	2018	2019	2020	Celkem
1	Množství uložených nebezpečných odpadů v provozech skládek (v tunách)	145 755	173 503	241 828	289 847	189 862	1 040 795
2	Množství zpoplatněných odstraněných nebezpečných odpadů (v tunách)	50 382	8 061	4 897	6 005	7 513	76 858
3	Množství nebezpečných odpadů uložených na skládky jako terénní úpravy v provozech skládek (v tunách)	73 889	145 036	145 926	175 963	26 372	567 186
4	Riziková složka poplatku dle přílohy č. 6 zákona o odpadech (v Kč/t)	4 500	4 500	4 500	4 500	4 500	4 500
5	Hodnota nezpoplatněného nebezpečného odpadu uloženého jako terénní úpravy v provozech skládek (řádek č. 5 = ř. 3 x ř. 4) (v Kč)	332 500 500	652 662 000	656 667 000	791 833 500	118 674 000	2 552 337 000

Zdroj: ISOH.

Pozn.: Data v ISOH byla dostupná od 1. 1. 2016.

Příloha č. 7: Požadovaný rozsah recyklace obalového odpadu pro roky 2015–2020
pro individuální systém (IS) dle zákona o obalech
a pro kolektivní systém (KS) dle rozhodnutí MŽP o autorizaci (v %)

Odpady z obalů	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	IS	KS	IS	KS	IS	KS	IS	KS	IS	KS	IS	KS
- papírových a lepenkových	75	70	75	70	75	70	75	70	75	70	75	70
- skleněných	75	70	75	70	75	70	75	70	75	70	75	70
- plastových	40	27	45	45	45	45	45	45	45	45	50	50
- kovových	55	50	55	51	55	52	55	52	55	52	55	55
- dřevěných	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Celkem	60	55	65	60	65	65	65	65	65	65	70	70

Zdroj: příloha č. 3 zákona o obalech; materiál MŽP „rozhodnutí o autorizaci“ ve znění změny ze dne 20. 2. 2014.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/09

Peněžní prostředky vynakládané na projekty návštěvnické infrastruktury související s ochranou přírody

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/09. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Michal Šmucr.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda podpora projektů návštěvnické infrastruktury související s ochranou přírody byla nastavena a realizována hospodárným a účelným způsobem.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“);

Státní fond životního prostředí České republiky, Praha (dále také „SFŽP“);

Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, Praha (dále také „AOPK“);

Správa Národního parku Šumava, Vimperk (dále také „SNPŠ“);

Správa jeskyní České republiky, Průhonice (dále také „SJ ČR“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od dubna do listopadu 2021.

Kontrolováno bylo období od roku 2012 do 30. 9. 2021, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kolegium NKÚ na svém V. jednání, které se konalo dne 21. března 2022, **schválilo** usnesením č. 9/V/2022 **kontrolní závěr** v tomto znění:

Projekty návštěvnické infrastruktury

OPŽP¹ 2007–2013
Oblast podpory 6.2

OPŽP 2014–2020
Specifický cíl 4.1²

Návštěvnická infrastruktura

schváleno: 61 projektů
dotace celkem: 759 mil. Kč

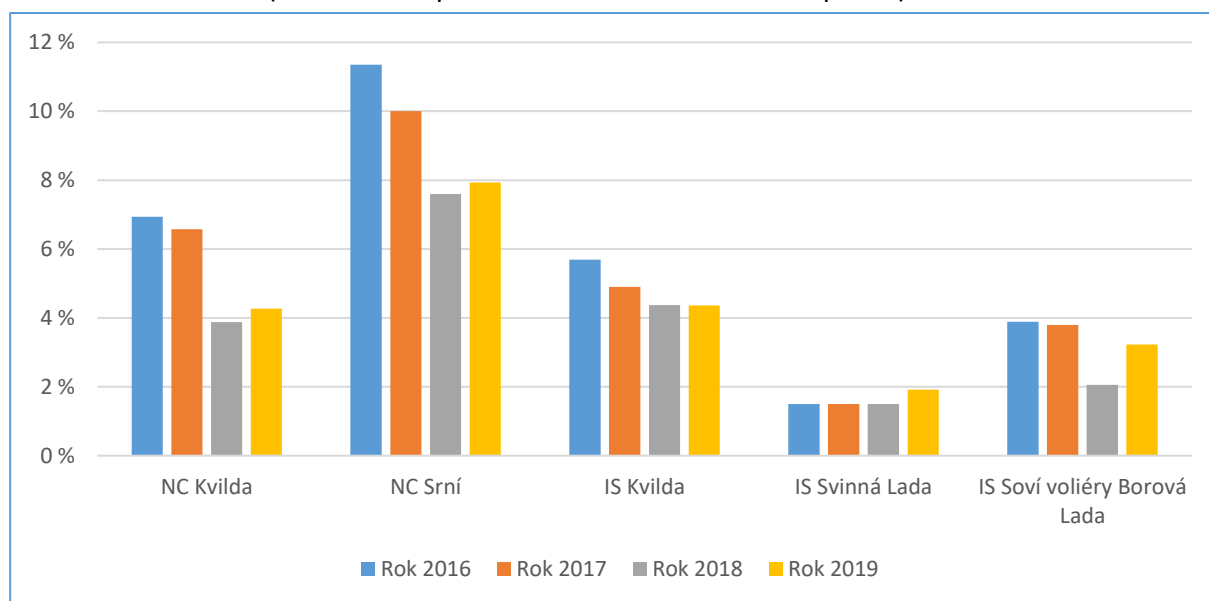
25 projektů
569 mil. Kč

z toho: návštěvnická střediska

schváleno: 22 projektů
dotace celkem: 454 mil. Kč

9 projektů
336 mil. Kč

Graf č. 1: Podíl návštěvníků Národního parku Šumava, kteří navštívili návštěvnická střediska (z celkového počtu návštěvníků národního parku)



¹ OPŽP – operační program *Životní prostředí*.

² Údaje jsou aktuální k datu 14. 4. 2021.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil účelnost a hospodárnost vynakládaných peněžních prostředků ve výši 1 327 252 661 Kč (z toho 1 200 205 598 Kč bylo vynaloženo z prostředků EU a 127 047 063 Kč ze státního rozpočtu) určených na realizaci projektů návštěvnické infrastruktury (dále také „NI“) z operačního programu *Životní prostředí* (dále také „OPŽP“) v období 2007–2013 a 2014–2020. Kontrola se zaměřila zejména na projekty týkající se návštěvnických středisek (dále také „NS“) a vstupní objekty jeskyní.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda podpora projektů návštěvnické infrastruktury související s ochranou přírody byla nastavena a realizována účelným a hospodárným způsobem. V rámci kontrolní akce bylo kontrolováno 28 projektů.

NKÚ zjistil, že u peněžních prostředků vynakládaných na projekty NS není dostatečně zajištěno účelné a hospodárné využití těchto prostředků.

MŽP nestanovilo jednoznačná hodnoticí kritéria zajišťující účelné vynaložení peněžních prostředků na realizaci projektů a nenastavilo indikátory vypovídající o plnění očekávaných přínosů budování návštěvnických středisek ani pravidla pro sledování těchto přínosů.

K prokazatelnému přínosu NS k zastavení poklesu biodiverzity³ a negativních antropogenních vlivů⁴ nedošlo.

Výše limitu orientačních investičních nákladů jako jednoho z kritérií pro výběr projektů byla značně nadhodnocená. Důsledkem je realizace finančně nadstandardně nákladných projektů. Projekty NS jsou ztrátové a dle NKÚ existuje riziko pro jejich udržitelnost.

Celkové hodnocení vychází z následujících hlavních zjištění:

1. **Hodnoticí kritéria** byla formulována obecně a zahrnovala hledisko účelnosti nedostatečně konkrétně. Ani takto nedostatečně stanovené podmínky výběru projektů MŽP nerespektovalo. Schválilo projekt, který je nesplňoval a měl být vyřazen, čímž MŽP vytvořilo nerovné podmínky pro žadatele o dotaci.

MŽP při výběru projektů nezohlednilo v žádném stupni hodnocení žádostí počet návštěvníků zvláště chráněných území (dále také „ZCHÚ“), atraktivnost a velikost ZCHÚ ani vzdálenosti plánovaného NS/IS od již existujících zařízení podobného charakteru. Jedinou podmínkou ze strany MŽP byla realizace pouze jednoho NS pro jedno ZCHÚ (s výjimkou národních parků).

Potřebnost projektů nebyla v rámci AOPK hodnocena z hlediska intenzity negativních antropogenních vlivů v jednotlivých chráněných krajinných oblastech (dále také „CHKO“), ale zejména vzhledem k existenci možných provozovatelů domů přírody (dále také „DP“).

³ Biodiverzita = biologická rozmanitost neboli variabilita všech druhů organismů.

⁴ Antropogenní vliv = přímé nebo nepřímé působení člověka na životní prostředí.

MŽP nestanovilo **pravidla (kritéria) pro sledování snížení negativních antropogenních vlivů** v souvislosti s výstavbou návštěvnické infrastruktury a nesleduje dopady realizace projektů NI/NS.

2. Monitorování projektů podpořených z OPŽP provádělo MŽP prostřednictvím **indikátorů**, ze kterých naplnění účelnosti vynaložených peněžních prostředků na obnovu či výstavbu návštěvnických středisek nelze zjistit.

MŽP v programovém období 2014–2020 podhodnotilo nastavené cílové hodnoty indikátorů pro sledování návštěvnické infrastruktury.

MŽP nestanovilo příjemci podpory v právním aktu o poskytnutí podpory žádné cíle projektu nebo závazné ukazatele, z nichž by bylo zřejmé, jak projekt přispěl k usměrnění pohybu návštěvníků a ke snížení negativních dopadů turistického ruchu na zvláště chráněná území. Přínosy konkrétních projektů tedy nebylo možné vyhodnotit. Data získaná NKÚ v NPŠ nepotvrzují předpoklady MŽP o očekávaném usměrnění pohybu a chování návštěvníků.

3. Jedním z kritérií pro hodnocení hospodárnosti projektů bylo hledisko **přiměřenosti nákladů**. Předpokládané náklady byly při hodnocení projektů OPŽP porovnávány s tzv. náklady obvyklých opatření (dále také „NOO“), které představují MŽP stanovenou finanční částku, za kterou je možné realizovat určitý typ opatření. NKÚ zjistil, že pro výpočet tohoto limitu použilo MŽP výrazně nadhodnocenou částku. Navýšení horní hranice investičních nákladů v OPŽP 2014–2020 vzhledem k OPŽP 2007–2013 neodpovídalo výši inflačních koeficientů ani nárůstu cen ve stavebnictví. Do limitu nebylo promítnuto hledisko velikosti ani návštěvnosti ZCHÚ.

4. **Provoz návštěvnických středisek** je ztrátový. Na krytí části výdajů na jejich provoz jsou poskytovány prostředky ze státního rozpočtu. V řadě případů je provoz NS, resp. domů přírody, na této provozní dotaci závislý.

II. Informace o kontrolované oblasti

Česká republika čerpá prostředky EU z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* na ochranu a zlepšování kvality životního prostředí prostřednictvím OPŽP. Roli řídicího orgánu programu plní MŽP, činnosti zprostředkujících subjektů plní SFŽP a AOPK.

MŽP je podle zákona č. 2/1969 Sb.⁵ ústředním orgánem státní správy České republiky ve věcech životního prostředí, mj. pro ochranu přírody a krajiny a pro státní ekologickou politiku. Odpovídá za provádění OPŽP. Některé kompetence řídicího orgánu přeneslo na SFŽP a AOPK jako zprostředkující subjekty.

Státní fond životního prostředí České republiky byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb.⁶ V OPŽP 2007–2013 a OPŽP 2014–2020 plnil na základě *Dohody o delegování některých činností*

⁵ Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

⁶ Zákon České národní rady č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

a pravomocí MŽP jako řídicího orgánu operačního programu životní prostředí na SFŽP roli zprostředkujícího subjektu.

SFŽP zajišťoval administraci OPŽP a činnosti související s realizací tohoto programu. V programovém období 2014–2020 SFŽP odpovídal za příjem a hodnocení žádostí a administraci schválených projektů ve všech prioritních osách OPŽP vyjma projektů prioritní osy 4, u nichž byly příjemcem podpory resortní organizace MŽP, tj. AOPK, SJ ČR a správy národních parků.

Agentura ochrany přírody a krajiny ČR byla zřízena s účinností od 1. 1. 1995 zákonem České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Jedná se o organizační složku státu a účetní jednotku. Zajišťuje odbornou i praktickou péči o přírodu na území chráněných krajinných oblastí a dále na území národních přírodních rezervací (dále také „NPR“) a národních přírodních památek (dále také „NPP“). Jako zprostředkující subjekt v programovém období 2014–2020 zajišťovala AOPK u projektů prioritní osy 4, kde žadateli nebyly resortní organizace MŽP, administraci žádostí o podporu⁷, a to do okamžiku vydání registrace akce. AOPK byla v OPŽP 2007–2013 a OPŽP 2014–2020 rovněž příjemcem dotace.

Dalšími kontrolovanými osobami byli příjemci dotací:

Správa Národního parku Šumava byla zřízena rozhodnutím MŽP jako příspěvková organizace za účelem ochrany přírody na území Národního parku Šumava a chráněné krajinné oblasti Šumava a na území ochranného pásma národní přírodní památky Blanice mimo území chráněné krajinné oblasti Šumava a vojenského újezdu Boletice.

Správa jeskyní České republiky byla zřízena s účinností od 1. 4. 2006 jako státní příspěvková organizace na základě opatření č. 21/17 MŽP, které vykonává funkci zřizovatele. Její součástí je 14 zpřístupněných jeskyní i odborné oddělení péče o jeskyně. SJ ČR je nedílnou součástí aktivní struktury státní ochrany přírody.

Z OPŽP byly podporovány mj. projekty týkající se obnovy a výstavby návštěvnické infrastruktury, přičemž kontrola NKÚ se zaměřila zejména na návštěvnická střediska. NI je dále podporována z *Integrovaného regionálního operačního programu, Programu rozvoje venkova a operačního programu Rybářství*. OPŽP se soustřeďuje na podporu budování a údržby návštěvnické infrastruktury v ZCHÚ a území soustavy *Natura 2000*.

Budování NS v ZCHÚ bylo zařazeno do OPŽP 2007–2013 na základě *Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2005–2015*, která vychází ze *Strategie ochrany biodiverzity Evropských společenství* a z *Úmluvy o biologické rozmanitosti*, která byla podepsána na konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru v červnu 1992. Pro ČR vstoupila v platnost 3. března 1994. Úmluva je celosvětově hodnocena jako klíčový dokument v ochraně biologické rozmanitosti.

Jedním z kritérií přijatelnosti bylo, že projekt musel vyplývat z plánu/zásad péče o ZCHÚ nebo ze souhrnu doporučených opatření pro lokalitu soustavy *Natura 2000*. Pokud bylo opatření

⁷ Dohoda o delegování některých činností a pravomocí MŽP jako řídicího orgánu OPŽP v programovém období 2014–2020 na AOPK ze dne 22. června 2015.

navrženo v těchto dokumentech, bylo možné jeho realizaci považovat za potřebnou. Projekty měly být realizovány ve ZCHÚ (národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky).

OPŽP 2007–2013

V programovém období 2007–2013 byla podpora NI poskytována z OPŽP v rámci prioritní osy (dále také „PO“) 6 – *Zlepšování stavu přírody a krajiny*. Globálním cílem prioritní osy 6 bylo zastavení poklesu biodiverzity a zvýšení ekologické stability krajiny. Prioritní osa 6 se členila na 6 oblastí podpory, projekty týkající se návštěvnické infrastruktury patřily do oblasti podpory 6.2 – *Podpora biodiverzity*. Jedním z operačních cílů podpory bylo snížení negativních antropogenních vlivů na přírodu a krajinu (tzn. ochrana přírody před neusměrněným a nešetrným turistickým ruchem). Mezi podporované aktivity oblasti podpory 6.2 zařadilo MŽP mj. investiční opatření pro obnovu a výstavbu NI ve zvláště chráněných územích, ptačích oblastech, evropsky významných lokalitách a přírodních parcích a geoparcích (včetně návštěvnických středisek).

V programovém období 2007–2013 bylo v rámci oblasti podpory 6.2 podpořeno 333 projektů částkou v celkové výši 2 293 mil. Kč, z toho návštěvnická infrastruktura byla podpořena na základě 61 projektů částkou 759 mil. Kč. Podpora z prostředků EU na NI odpovídala jedné třetině (33 %) peněžních prostředků poskytnutých na oblast podpory 6.2. Výraznou část prostředků na NI činily prostředky investované do návštěvnických středisek (viz str. 2 tohoto kontrolního závěru).

OPŽP 2014–2020

V programovém období 2014–2020 byla podpora NI poskytována v rámci prioritní osy 4 – *Ochrana a péče o přírodu a krajinu*. V programovém období 2014–2020 bylo ze SC 4.1 prioritní osy 4 podpořeno 179 projektů částkou 2 843 mil. Kč, z toho 25 projektů návštěvnické infrastruktury částkou v celkové výši 569 mil. Kč. Finanční prostředky byly určeny na zastavení poklesu biodiverzity, ochranu ohrožených rostlin a živočichů, zajištění ekologické stability krajiny a na vznik a zachování přírodních prvků v osídlených oblastech.

Cílem podporovaných opatření bylo zajištění potřebné péče o předměty ochrany v národně významných⁸ a velkoplošných chráněných územích (CHKO), a to na základě schválených plánů péče a v územích *Natura 2000* na základě souhrnů doporučených opatření. Pomocí kvalitní návštěvnické infrastruktury mělo dojít k usměrnění rekreačního využití těchto cenných území a k omezení negativního vlivu návštěvnosti na předmět ochrany (záměrem byla ochrana půdního krytu, povrchu pískovcových skal, ochrana živočichů před hlukem apod.). Současně bylo cílem informovat veřejnost o významu ochrany daných území. Do roku 2020 mělo být dosaženo toho, že návštěvnická infrastruktura v chráněných územích bude optimalizována ve vztahu k předmětům ochrany a informovanosti návštěvníků.

⁸ Národně významné území – národní park, národní přírodní rezervace, národní přírodní památka a vybraná území přírodních rezervací a přírodních památek; zdroj: programový dokument OPŽP 2014–2020 ve verzi 15.0 (EK verze 7.0) s platností od: 12. 12. 2019.

Návštěvnická infrastruktura

Návštěvnická infrastruktura musí splňovat čtyři základní zásady:

- naplňovat principy dobré interpretace,
- být bezpečná pro návštěvníky a přiměřená pro cílovou skupinu,
- usměrňovat návštěvníky mimo citlivá místa (nezpůsobovat poškození chráněného území),
- být udržitelná.

Systém návštěvnické infrastruktury zahrnuje množství opatření od drobných prvků (např. informační tabule, zpevněné chodníky, lávky, naučné stezky, vyhlídky, ptačí pozorovatelný) až po návštěvnická střediska. Finančně nejnáročnější objekty NI jsou zejména návštěvnická střediska s trvalými expozicemi.

Návštěvnické středisko je objekt specifický umístěním na zajímavém až atraktivním místě nebo u zajímavého fenoménu, např. chráněného území; ve středisku se podávají informace o místě samém, o možnostech pohybu a pobytu v ZCHÚ a další informace z oblasti cestovního ruchu. Je zde umístěno veřejné sociální zázemí. V NS se nacházejí výchovně vzdělávací a interaktivní expozice o přírodě a historii, prezentují se filmy a mapy. NS poskytuje speciální programy s průvodci, organizované túry, přednášky apod.

Pro výstavbu a rekonstrukci návštěvnických středisek byly v základních dokumentech OPŽP stanoveny tyto specifické podmínky:

- objekt musí plnit výhradně funkci návštěvnického střediska s možnými doplňkovými aktivitami: environmentální vzdělávání a poradenství, informační centrum;
- objekt návštěvnického střediska může být využíván pro činnosti, které umožňují jeho samofinancování: prodej tematických propagačních a vzdělávacích materiálů, tiskovin a publikací, drobných předmětů, certifikovaných regionálních produktů, je možný výběr parkovného nebo vstupného. V omezené míře lze krátkodobě pronajmout prostory střediska (např. za účelem pořádání tematických seminářů, ekovýchovných a výukových programů);
- návštěvnické středisko bude zajišťovat celoroční nebo sezónní provoz (minimálně pět měsíců v roce v programovém období 2007–2013, šest měsíců v období 2014–2020).

Původně měla být NS umístěna pouze v ZCHÚ, se změnou programového dokumentu mohla být od 10. 11. 2008 umístěna i mimo tato území.

Program *Dům přírody*, schválený MŽP v r. 2009, definoval dva typy NS, a to dům přírody a informační středisko. Dům přírody je moderní NS v ZCHÚ spravovaném AOPK. Informační středisko je menší NS poskytující v chráněné krajinné oblasti informace o všech službách souvisejících s ochranou přírody a krajiny v dané oblasti. Většinou je součástí objektu s jinou funkcí, např. obecního úřadu, ekocentra apod. Architektonické řešení DP vychází z jednotného architektonického konceptu, který stanovil základní jednotící prvky (např. logo DP) a charakteristiky DP a informačních středisek (dále také „IS“).

III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda podpora projektů NI, zejména NS, související s ochranou přírody byla nastavena a realizována hospodárným a účelným způsobem.⁹

K naplnění cíle kontrolní akce posuzoval NKÚ tyto kontrolní otázky:

1. Naplňují návštěvnická střediska svou činností smysl svého vzniku?
2. Nastavil řídicí orgán indikátory tak, aby zajistil, že monitoring projektů prováděný prostřednictvím zvolených indikátorů bude mít vypovídací schopnost o naplňování smyslu projektu?
3. Byly prostředky na zajištění návštěvnických středisek vynaloženy hospodárně?
4. Jsou projekty návštěvnické infrastruktury související s ochranou přírody navrženy a schvalovány v takové podobě, která umožní jejich udržitelnost po dobu delší než 10 let?

NKÚ provedl kontrolu u MŽP jako řídicího orgánu OPŽP. Dále provedl kontrolu SFŽP a AOPK, které plnily funkci zprostředkujícího, příp. spolupracujícího subjektu (AOPK). Rovněž byla provedena kontrola u tří příjemců dotace, kterými byly AOPK, SJ ČR a SNPŠ.

Kontrolou byla ověřována účelnost a hospodárnost podpory výstavby návštěvnických středisek z OPŽP a hodnocení příspěvku NS k plnění cílů oblasti podpory, tj. k usměrnění rekreačního využití ZCHÚ a omezení negativního vlivu návštěvnosti na předmět ochrany (záměrem byla zejména ochrana půdního krytu, povrchu pískovcových skal, ochrana živočichů před hlukem apod.). Celkové čerpání prostředků EU a státního rozpočtu na projekty návštěvnické infrastruktury z OPŽP 2007–2013 činilo 759 mil. Kč a z OPŽP 2014–2020 činilo 569 mil. Kč.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2012–2021 (k datu 30. 9. 2021), v případě věcných souvislostí i období předcházející.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Naplnění účelu vzniku návštěvnických středisek

A) Potřebnost a smysl návštěvnických středisek

V OPŽP bylo hlavním cílem návštěvnické infrastruktury, tj. i návštěvnických středisek, omezovat negativní vlivy návštěvnosti na předmět ochrany a vést k usměrnění pohybu návštěvníků. Dalším cílem bylo zajistit potřebnou informovanost veřejnosti o významu ochrany daných území a prohloubit zodpovědné jednání k přírodě a životnímu prostředí.

⁹ Ustanovení § 2 písm. m) a o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

V programovém dokumentu OPŽP 2014–2020 je u prioritní osy 4 uveden stav, který by měl být dosažen k roku 2020, mj.: „návštěvnická infrastruktura v chráněných územích je optimalizována ve vztahu k předmětům ochrany i informovanosti návštěvníků“.

MŽP nekonkretizovalo, co znamená „optimalizace“ návštěvnické infrastruktury v chráněných územích, které mělo být dosaženo v roce 2020.

V roce 2000 zpracovala AOPK analýzu potřeb *Návštěvnická centra – Systém návštěvnických center v CHKO České republiky v roce 2000*, jejímž cílem bylo vyjasnění rozsahu a potřeby finančních prostředků a vytipování lokalit pro NS/IS. V analýze byla navržena realizace 42 návštěvnických (informačních) center v CHKO. Úkol postupně vybudovat síť návštěvnických center pro každou CHKO se nedařilo dlouhodobě naplnit z důvodu vysokých investičních nákladů. Proto v roce 2006 MŽP schválilo, že realizace návštěvnické infrastruktury včetně návštěvnických středisek bude podporována z OPŽP.

Následně v červenci 2009 zpracovalo MŽP ve spolupráci s AOPK a správami NP materiál *Rozvoj návštěvnických center v NP a CHKO*. Současně v roce 2009 schválilo MŽP program *Dům přírody*, který navrhla AOPK a stala se jeho garantem. Cílem programu bylo vybudovat do roku 2015 (posléze prodlouženo do roku 2020) v každé CHKO, případně vybraných NPR či NPP, jedno návštěvnické středisko – dům přírody. Od r. 2014 s možností doplnění menšími objekty informačních středisek v místech vysoké koncentrace návštěvníků chráněných území. Za zdroj vhodný pro financování výstavby návštěvnických středisek a domů přírody byl zvolen OPŽP 2007–2013, konkrétně oblast podpory 6.2 prioritní osy 6; v dalším programovém období byl zvolen OPŽP 2014–2020 (specifický cíl 4.1 prioritní osy 4).

V současnosti existuje v ČR celkem 26 CHKO a z toho 24 spravuje AOPK (CHKO Labské pískovce a CHKO Šumava jsou ve správě NP). K 31. 7. 2021 bylo v provozu devět domů přírody. Připravuje se realizace dalších pěti návštěvnických středisek. Po jejich dokončení budou návštěvnická střediska (domy přírody) v 13 CHKO a v jedné NPP.

Záměr (vyplývající z programu *Dům přírody*) realizovat návštěvnické středisko v každé CHKO původně do roku 2015 a posléze do roku 2020 MŽP nenaplnilo.

Domy přírody nebyly realizovány v rozlohou větších nebo turisticky exponovaných CHKO, jako jsou např. CHKO Beskydy (1 160 km²), CHKO České středohoří (1 070 km²), CHKO Jeseníky (740 km²), CHKO Kokořínsko – Máchův kraj (410 km²), CHKO Křivoklátsko (630 km²) nebo Broumovsko (410 km²). Z OPŽP byly již podpořeny domy přírody v rozlohou menších CHKO, např. v CHKO Blaník (rozlohou nejmenší CHKO v ČR – 40 km²) nebo v Litovelském Pomoraví či na Pálavě, a podpořen byl také Vodní dům – návštěvnické středisko EVL Želivka pro evropsky významnou lokalitu (dále také „EVL“) o výměře 13,3 km², kde celková výše podpory činila 53 874 692 Kč.

NKÚ prověřoval rozmístění NS na území NPŠ a CHKO Šumava. V současnosti zde SNPŠ provozuje jedno informační centrum (dále také „IC“)¹⁰, devět IS a dvě návštěvnická centra

¹⁰ Informační centrum je informační středisko provozované na území NPŠ.

(dále také „NC“)¹¹. Jednotlivé objekty vybudovala SNPŠ v letech 1995 až 2015.¹² Zároveň celkem 18 návštěvnických zařízení provozují obce. Z mapy NPŠ a CHKO Šumava je zřejmé, že IC, IS, NC v NPŠ a CHKO Šumava nejsou rovnoměrně rozmístěny (viz příloha č. 2 tohoto kontrolního závěru). Ve čtyřech případech (Železná Ruda – Alžbětín, Kašperské Hory, Srní, Horní Vltavice – Idina Pila) se nacházejí v obci nebo jejím katastrálním území informační zařízení provozovaná Správou NPŠ a další provozovaná obcí. Může tak docházet k částečné duplicitě provozovaných aktivit. SNPŠ se snaží koordinovat vytvoření sítě informačních zařízení s dotčenými obcemi a postupně (vždy po dohodě s obcemi) informační infrastruktury spojit. Současně NKÚ zjistil, že kontrolované objekty podpořené z OPŽP 2007–2013 se nacházejí vzájemně v těsné blízkosti, jak dokládá tabulka č. 1.

Tabulka č. 1: Vzdálenosti objektů IC, IS a NC v NP Šumava podpořených z OPŽP 2007–2013

Vzdálenost mezi objekty NI	Vzdálenost v km
IS Kvilda – IS Svinná Lada	6,5
NC Kvilda – IC Borová Lada	9,2
NC Kvilda – NC Srní	13,3
IC Borová Lada – NC Srní	21
IC Borová Lada – IS Svinná Lada	1,1
IS Svinná Lada – NC Srní	20,1

Zdroj: vlastní zjišťování NKÚ z webových map Google a Mapy.cz.

NC Kvilda a NC Srní jsou od sebe vzdáleny 13 km. Celkové způsobilé výdaje na NS Srní činily 72 mil. Kč a na NC Kvilda 63,5 mil. Kč. Projekt *Návštěvnické centrum Kvilda* (dále také „NC Kvilda“) je projektem typu „zelená louka“ s expozicí zaměřenou zejména na jelení zvěř. Ve stejném období byl realizován i projekt *Návštěvnické centrum Srní* (dále také „NC Srní“) s expozicí zaměřenou na vlky. Odlišnost obou NC spočívá pouze v druhu zvířete, kdy místo jelena se NC Srní týká vlka a prezentace problematiky využití obnovitelných zdrojů. **NC Srní je velmi podobný projekt jako NC Kvilda jak z hlediska velikosti návštěvnického zařízení, tak interiéru objektu i jeho vybavení audiovizuální technikou, infopanely, interaktivními prvky. Obě NC se liší pouze zaměřením na druh zvířat umístěných ve venkovních expozicích. NKÚ spatřuje riziko nevhodného vynakládání peněžních prostředků při budování obdobně vybavených nákladných objektů, které jsou umístěny v těsné blízkosti.**

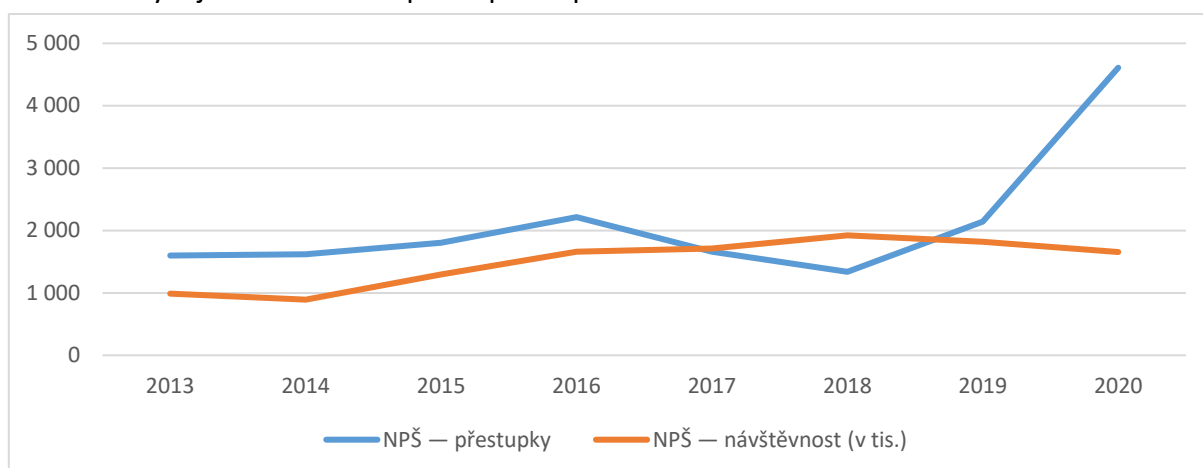
NKÚ ověřil, že návštěvnická střediska / domy přírody poskytují návštěvníkům prostřednictvím expozic potřebné informace o konkrétním chráněném území (CHKO a ZCHÚ), realizují vzdělávací a osvětové akce a přednášky pro školy a ostatní návštěvníky v oblasti ochrany přírody a krajiny. Účinnost osvěty není dále ze strany MŽP vyhodnocována.

NKÚ porovnával údaje o návštěvnosti a počtu přestupků v Národním parku Šumava (dále také „NPŠ“) v letech 2013–2020. Obdobné srovnání provedl i pro návštěvnost DP a přestupky v CHKO Moravský kras. Kontrolované osoby doložily údaje o počtu přestupků pouze pro NPŠ a CHKO Moravský kras, data o návštěvnosti ZCHÚ pouze za NPŠ. AOPK sleduje návštěvnost jen v některých vybraných lokalitách.

¹¹ Návštěvnická střediska jsou na území NPŠ provozována pod názvem návštěvnická centra.

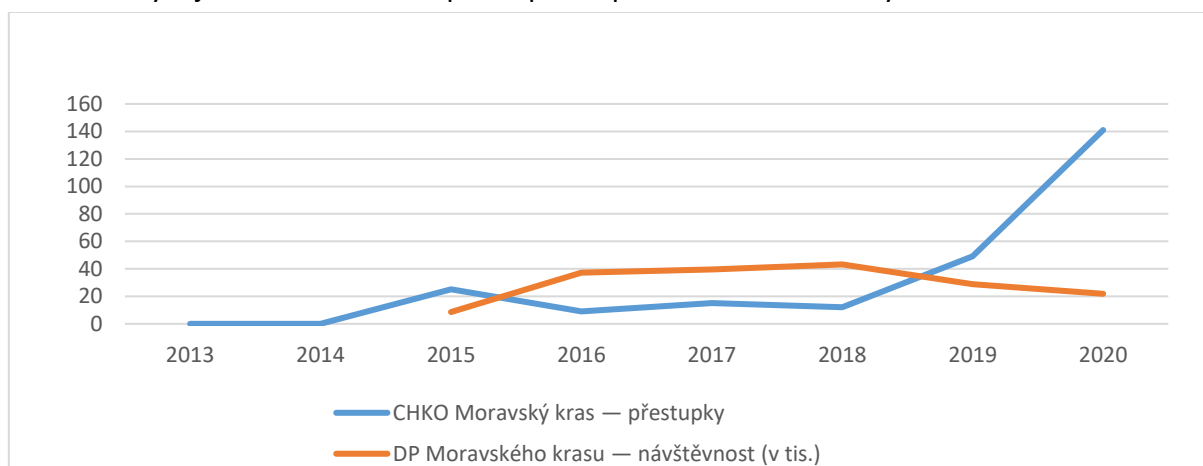
¹² Z OPŽP 2007–2013 bylo podpořeno 5 projektů.

Graf č. 2: Vývoj návštěvnosti a počtu přestupků v NPŠ v letech 2013–2020



Zdroj: vypracoval NKÚ dle podkladů SNPŠ.

Graf č. 3: Vývoj návštěvnosti DP a počtu přestupků v CHKO Moravský kras v letech 2013–2020



Zdroj: vypracoval NKÚ dle podkladů AOPK.

Ve vztahu k chování návštěvníků se nepotvrzují předpoklady MŽP, že dojde k pozitivním změnám v jejich chování. Počet přestupků v NPŠ a CHKO Moravský kras vykazuje v posledních letech vzrůstající trend (hodnoty roku 2020 byly ovlivněny pandemií covidu-19).

Dále NKÚ porovnával vývoj počtu návštěvníků, kteří navštívili návštěvnická centra a IS, a vývoj celkového počtu návštěvníků NPŠ za roky 2016–2019. Údaje z NPŠ jsou uvedeny v úvodním grafu č. 1. Data o návštěvnosti CHKO nepředložila AOPK z důvodu nedostatku relevantních údajů. NKÚ do hodnocení nezahrnul rok 2020 z důvodu mimořádné situace vyvolané pandemií covidu-19. S výjimkou IS Svinná Lada data dokládají klesající zájem návštěvníků NPŠ o NC a IS v kontrolovaných letech. Celková návštěvnost NPŠ narůstala výrazně rychleji než zájem o NC/IS. Uvedená data nedokládají vliv NS na regulaci pohybu návštěvníků v NP Šumava.

Návštěvnost, velikost CHKO ani intenzita negativních antropogenních vlivů nebyly ze strany AOPK ani MŽP při posuzování pořadí potřeby projektů DP pro jednotlivé CHKO zohledněny. Rozhodovala zejména přítomnost žadatele schopného projekt kofinancovat

a provozovat. SFŽP nezjišťoval při hodnocení projektů výstavby jednotlivých návštěvnických středisek objektivní potřebu regulace návštěvnosti v konkrétních ZCHÚ, kde se měla návštěvnická střediska budovat.

B) Nastavení hodnoticích kritérií v OPŽP 2007–2013 a OPŽP 2014–2020

Kontrola NKÚ ověřovala, zda MŽP nastavilo objektivní kritéria zajišťující výběr účelných projektů, zda kontrola přijatelnosti projektu a žadatele a věcné hodnocení projektu probíhaly v souladu se stanovenými podmínkami.

Kritéria pro výběr a hodnocení projektů obecně upravoval programový dokument OPŽP, implementační dokument OPŽP, *Závazné pokyny pro žadatele a příjemce podpory v OPŽP, Pravidla pro žadatele a příjemce podpory v OPŽP 2014–2020*. Dále byla tato kritéria uveřejněna v jednotlivých výzvách.

V programovém období 2007–2013 hodnotil SFŽP projekty NI podané v rámci oblasti podpory 6.2 ve 14., 20. a 27. výzvě pouze jedním hodnotitelem, což v době hodnocení bylo v souladu s procesními pravidly stanovenými Ministerstvem životního prostředí. Křížové hodnocení žádostí dvěma nezávislými hodnotiteli prováděl SFŽP od 34. výzvy pro předkládání žádostí o podporu z OPŽP 2007–2013, a to na základě požadavku auditu EK¹³ k odstranění dominantní role projektového manažera.

Přestože bodové hodnocení prováděli odborně vyškolení hodnotitelé, výklad kritérií i bodové hodnocení závisely na jejich posouzení. NKÚ zjistil nedostatečné nastavení a definování u těchto hodnoticích kritérií:

- Ekologické kritérium – podkritérium „soulad se strategickými dokumenty, přínos pro biologickou rozmanitost“.

SFŽP posuzoval, zda záměr vybudování NS/IS vyplývá z plánu péče¹⁴ o ZCHÚ (zásad péče u národních parků, souhrnu doporučených opatření pro EVL), což byla základní podmínka poskytnutí podpory v obou kontrolovaných programových obdobích. Pokud záměr na zřízení NS z plánu péče nevyplýval, měl být zamítnut.

V období 2007–2013 MŽP tolerovalo i plány péče, kde nebylo explicitně uvedeno konkrétní opatření. Potřebnost výstavby NS byla v plánech péče definována různým způsobem. V některých bylo uvedeno konkrétní opatření, tj. vybudování NS, včetně informace o jeho umístění, v jiných byla zmíněna pouze potřeba usměrnění návštěvnosti v daném ZCHÚ, což lze ale řešit různými způsoby. I takto obecně definovaný záměr stačil pro kladné hodnocení projektů. **Kladně SFŽP hodnotil projekty, kde z plánu péče úmysl budovat návštěvnické středisko jasně nevyplýval** (např. plán péče pro Krkonošský národní park a CHKO Český ráj).

¹³ Auditní zpráva č. 2011/CZ/REGIO/J4/1009/1 z roku 2011.

¹⁴ Plány péče definují dle zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, vhodná opatření pro zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany ve zvláště chráněném území. Plán péče slouží jako podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů a pro rozhodování orgánů ochrany přírody.

V základních dokumentech OPŽP¹⁵ nebylo jednoznačně stanoveno, co musí obsahovat plány péče, aby byla podmínka splněna, a toto kritérium bylo nastaveno neurčitým způsobem: „opatření je ve vazbě na plán péče o zvláště chráněná území“, „záměr není v rozporu s plánem péče o ZCHÚ“, „záměr vyplývá z plánu péče“.

Až v programovém období 2014–2020 byla tato podmínka zpřesněna a zpřísněna v rámci specifického kritéria přijatelnosti pro NS s tím, že realizace návštěvnického střediska (projekt) musí být uvedena v platném plánu péče. Rekonstruovat či dovybavovat bylo možné pouze návštěvnické středisko, které bylo uvedeno v platném plánu péče o ZCHÚ.

- Technické kritérium „kvalita zpracování záměru z hlediska technického a technologického“. V rámci tohoto kritéria posuzovali hodnotitelé, zda je záměr (v programovém období 2014–2020 projekt) „optimálně navržen z hlediska naplnění cíle předmětu podpory“ nebo zda je záměr „vhodně navržen, ale z objektivních důvodů není zvoleno optimální řešení“. Nebylo však jasně rozlišeno, kdy je záměr „optimálně“ a kdy „vhodně“ navržen.

Výše uvedená kritéria, použitá v obou programových obdobích, byla nastavena pouze v obecné rovině, bez konkrétní specifikace a upřesnění obsahu podmínek přiřazení bodového ohodnocení projektům.

V rámci ekologického kritéria i kritérií přijatelnosti byla v základních dokumentech OPŽP 2007–2013 (implementační dokument) stanovena pro oblasti území soustavy *Natura 2000* podmínka souladu projektu se souhrnem doporučených opatření (dále také „SDO“). **Tuto podmínku nemohli potenciální žadatelé v části programového období 2007–2013 splnit, neboť většina území soustavy *Natura 2000* neměla platné SDO zpracovány a v době hodnocení pro řadu území soustavy *Natura 2000* neexistovaly.** Dle vyjádření MŽP jejich tvorba a schvalování pro jednotlivá území soustavy *Natura 2000* probíhaly oproti předpokladům při nastavování pravidel OPŽP s časovým posunem. Až v období od září 2011 do prosince 2015 byly zpracovány SDO pro celkem 1 066 evropsky významných lokalit. Tato skutečnost ovlivnila např. hodnocení projektu *Vodní dům – návštěvnické středisko EVL Želivka*.

U projektu *Environmentální návštěvnické, informační a vzdělávací centrum (Natura park)* byla dne 18. 1. 2013 v rámci 42. výzvy podána žádost o dotaci. Předmětem podpory byla výstavba vzdělávacího centra v Pardubicích (tj. budovy návštěvnického centra a okolního oploceného parkového areálu), které je zaměřeno na prezentaci přírodních hodnot soustavy *Natura 2000* v celém Pardubickém kraji. V obou částech byla umístěna interaktivní expozice poskytující informace a služby k třem ptačím oblastem a 50 evropsky významným lokalitám.

V rámci ekologického kritéria bylo stanoveno, že pokud záměr zřízení NS nevyplývá z plánu péče o ZCHÚ nebo ze souhrnu doporučených opatření, má být projekt zamítnut a nedoporučen k podpoře. SFŽP ohodnotil soulad se strategickými dokumenty počtem bodů 0, ale projekt k podpoře doporučil, jelikož projekt hodnotil jako „ostatní prvky návštěvnické infrastruktury“. MŽP projekt nevyřadilo z dalšího procesu rozhodování. Projekt schválilo a vydalo rozhodnutí o poskytnutí dotace dne 10. 7. 2014 v celkové výši 44 394 761 Kč.

¹⁵ Programový dokument, implementační dokument.

Ačkoliv lze kladně hodnotit, že návštěvnické centrum zahrnovalo 53 lokalit soustavy *Natura 2000* Pardubického kraje, nelze akceptovat porušení stanovených pravidel hodnocení projektů. Hodnoticí kritéria, která byla při hodnocení zvolena, se nevztahovala na návštěvnická střediska. Uvedené návštěvnické centrum nelze podřadit pod pojem „ostatní prvky návštěvnické infrastruktury“. **Dle stanovených hodnoticích kritérií pro 42. výzvu měl SFŽP projekt na vybudování NS zamítnout a nedoporučit ho k podpoře. MŽP tak v důsledku schválilo projekt, který měl být vyřazen.**

MŽP nepostupovalo při výběru tohoto projektu dle stanovených kritérií. U projektu *Environmentální návštěvnické, informační a vzdělávací centrum (Natura park)* nerespektovalo MŽP pravidla pro výběr projektů a vytvořilo tím nerovné podmínky pro žadatele o dotaci.

MŽP při plánování NI vychází z principu předcházení negativním antropogenním vlivům, usměrnění a nepřímé regulace pohybu návštěvníků, k čemuž výstavba NI z principu může přispívat. MŽP předpokládá, že výstavbou NS budou očekávané přínosy pro předmět ochrany ZCHÚ dosaženy. MŽP teprve připravuje metodiku¹⁶ pro sledování vlivů různých aktivit cestovního ruchu v CHKO či národních parcích.

NS svým zaměřením plní vzdělávací a osvětovou funkci. Jejich přínos k ochraně přírody je však neprokazatelný, neboť MŽP v této oblasti nesleduje plnění očekávaných přínosů.

2. Indikátory monitorující projekty návštěvnické infrastruktury

Postup pro monitorování pokroku v realizaci OPŽP a plnění jeho cílů upravilo MŽP v *Operačním manuálu pro OPŽP 2014–2020* a ve vnitřních metodických pokynech v souladu s Obecným nařízením¹⁷ a příslušnými metodikami¹⁸ Ministerstva pro místní rozvoj (dále také „MMR“).

Indikátory pro oblast zlepšování stavu přírody a krajiny (prioritní osa 6 v rámci OPŽP 2007–2013 a prioritní osa 4 v rámci OPŽP 2014–2020) byly stanoveny na základě priorit ČR vycházejících zejména ze *státních politik životního prostředí* a s přihlédnutím ke zkušenostem z předchozího programového období či národních dotačních programů. Při jejich stanovení postupovalo MŽP v souladu s metodickým pokynem MMR *Zásady tvorby a používání indikátorů v programovém období 2014–2020*.

¹⁶ MŽP mělo do roku 2020 ve spolupráci s MMR realizovat opatření „vytvoření metodiky pro sledování vlivů/dopadů cestovního ruchu na ZCHÚ a jiná přírodně zranitelná území jako podklad pro tvorbu strategií a koncepcí“ ke splnění dílčího cíle 1.4.4 cíle 1.4 priority 1 *Strategie ochrany biologické rozmanitosti pro období 2016–2025*. Tento úkol nebyl dosud splněn.

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 Např. *Metodický pokyn pro monitorování implementace ESI fondů v ČR v programovém období 2014–2020*, *Metodický pokyn procesů řízení a monitorování ESI fondů v MS2014+*, *metodický pokyn Zásady tvorby a používání indikátorů v programovém období 2014–2020*.

V obou programových obdobích měly obě prioritní osy obdobné cíle. V porovnání s indikátory prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 došlo u prioritní osy 4 OPŽP 2014–2020 k modifikacím. U indikátorů byly stanoveny výchozí a cílové hodnoty, zdroj údajů a četnost podávání zpráv. Početní indikátory, tj. indikátory vyjadřující pouze počet realizovaných projektů, se rozšířily o indikátory plochy území (plocha ZCHÚ). Ve srovnání s předchozím programovým obdobím jsou stanovené indikátory pro oblast NI ve SC 4.1 měřitelné. Poskytují pouze informace o výstupu a výsledku projektu z hlediska realizace NS a jeho plochy a celkové plochy chráněného území, kde měly být vytvořeny podmínky pro usměrnění návštěvnosti. Nadále však nic nevypovídají o naplnění SC 4.1 ve vztahu k NS, tj. že opatření skutečně vedla k usměrnění pohybu návštěvníků a snížení negativního dopadu turistického ruchu v území. Pokud jde o měření dopadů specifického cíle 4.1 programu OPŽP na životní prostředí v oblasti návštěvnické infrastruktury, je tedy nutno konstatovat, že vypovídací schopnost indikátorů stanovených pro NI je nedostatečná.

Ve smyslu metodického pokynu *Zásady tvorby a používání indikátorů v programovém období 2014–2020* se má dopad měřit prostřednictvím statistik, a nikoli z projektů. Sledování dopadů na území pomocí takových statistik je nezbytné zajistit jiným způsobem, což však MŽP dosud neučinilo.

V rozhodnutích o poskytnutí dotace byly stanoveny indikátory, které nic nevypovídají o přínosech (dopadech) projektů. MŽP rovněž nestanovilo příjemcům žádné závazné ukazatele, které by zajistily informace o snížení negativních vlivů návštěvnosti na předmět ochrany nebo o omezování poklesu biodiverzity. V právním aktu o poskytnutí podpory byla jako cíl projektu obecně stanovena fyzická realizace předmětu dotace včetně např. zhotovení vnitřních a vnějších expozic. V období 2007–2013 byl v rozhodnutích o poskytnutí dotace uváděn početní indikátor „počet vybudovaných návštěvnických středisek“ a v programovém období 2014–2020 byly stanoveny např. indikátory: „celková plocha návštěvnické infrastruktury (ha)“ a „celková plocha chráněných území (ha)“, které nic nevypovídají o přínosech (dopadech) projektů. Podle MŽP mají být přínosy sledovány prostřednictvím statistik, jelikož se jedná o kontextové indikátory. MŽP toto sledování dosud neprovádí.

MŽP v programovém období 2014–2020 opětovně podhodnotilo cílové hodnoty indikátorů V programovém období 2014–2020 pro sledování naplňování specifického cíle 4.1 stanovilo MŽP v programovém dokumentu OPŽP patnáct indikátorů (tři kontextové, tři výsledkové a devět výstupových), z toho čtyři indikátory se týkají návštěvnické infrastruktury. MŽP označilo tři indikátory jako výsledkové, avšak ani ty nevypovídají o dosažených výsledcích ve vztahu k SC 4.1.

V tabulce č. 2 jsou uvedeny cílové hodnoty a dosažené hodnoty (k 1. 10. 2021) základních hodnotících indikátorů specifického cíle 4.1 pro oblast projektů návštěvnické infrastruktury.

Tabulka č. 2: Indikátory SC 4.1 pro oblast návštěvnické infrastruktury

	Cílová hodnota	Dosažená hodnota
Hlavní projektové indikátory (výstup)		
45601 Celková plocha vytvořené návštěvnické infrastruktury (ha)	31	6 854,29
45701 Celkový počet opatření na podporu ZCHÚ a soustavy Natura 2000	4 940	161,50
Interní projektové indikátory (výsledek)		
45510 Celková plocha dotčená opatřeními na podporu zvláště chráněných území a soustavy Natura 2000 (ha)	22 400	151 445,94
45610 Celková plocha chráněných území, kde byly vytvořeny podmínky pro usměrnění návštěvnosti (ha)	12 000	133 694,83

Zdroj: *agregační mapa indikátorů, MS2014+ (data aktuální ke dni 1. 10. 2021).*

Z tabulky č. 2 je zřejmé, že cílové hodnoty tří indikátorů (45601, 45510 a 45610) pro sledování návštěvnické infrastruktury jsou výrazně překročeny a jeden indikátor (45701) není plněn. MŽP vychází z materiálu *GUIDELINES ON CLOSURE 2014–2020*, podle něhož odchylka od cílové hodnoty ve výši 20 % a více musí být vysvětlena v závěrečné zprávě programu, a dále z vyjádření zástupce Evropské komise na 17. jednání Monitorovacího výboru programového období 2007–2013, podle něhož, i když cílové hodnoty indikátorů nejsou plněny, není to důvod k jejich změně, jelikož EK chce vidět, co bylo plánováno a co bylo nakonec splněno.

Závěrečná zpráva za OPŽP 2014–2020 bude vypracována v roce 2023. Z tohoto důvodu ověřil NKÚ na příkladu *Závěrečné zprávy o provádění OPŽP 2007–2013*, zda MŽP zpracovalo vysvětlení odchylek, neboť i v programovém období 2007–2013 byly předpokládané cílové hodnoty mnohonásobně překročeny již v průběhu programového období u tří ze čtyř hlavních indikátorů prioritní osy 6. MŽP překročení odůvodnilo podhodnocením absorpční kapacity projektů v této prioritní ose, neboť při navrhování cílových hodnot indikátorů vycházelo ze zkušeností s výsledky dosažitelnými v národních programech, které však disponovaly řádově menším množstvím finančních prostředků. Tím došlo i k podhodnocení nastavených cílových hodnot indikátorů na úrovni prioritní osy.

Věcné zaměření specifického cíle 4.1 prioritní osy 4 OPŽP 2014–2020 je do značné míry analogické s oblastí podpory 6.2 prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013. Přesto **MŽP v programovém období 2014–2020 opět podhodnotilo cílové hodnoty indikátorů (absorpční kapacitu), i když již mělo zkušenosti s obdobnými aktivitami.** Minimálně u interních indikátorů 45510 a 45610 mělo předpokládat jejich překročení, neboť jen např. rozloha CHKO Brdy, kde MŽP schválilo zřízení NS, činí 34 500 ha (cílová hodnota indikátoru 45510 činila 22 400 ha).

Kontrolou plnění cílů OPŽP 2007–2013 se zabývala kontrolní akce NKÚ č. 16/10 – *Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny* (dále jen „KA č. 16/10“), která byla zaměřena na kontrolu projektů celé prioritní osy 6, zatímco KA č. 21/09 je zaměřena jen na oblast podpory 6.2 a z ní na návštěvnickou infrastrukturu.

Již v kontrolním závěru NKÚ z KA č. 16/10¹⁹ bylo mj. konstatováno, že „MŽP tak definovalo globální cíl a operační cíle prioritní osy 6 pouze obecně. Cíle neobsahovaly kvantifikované hodnoty, kterých má být podporou dosaženo, zejména s ohledem na žádoucí změnu stavu přírody a krajiny.“ Dosažené cílové hodnoty indikátorů nezachycovaly jednoznačným způsobem přínos ve vztahu ke globálnímu cíli a operačním cílům prioritní osy 6 ve vazbě na žádoucí změnu stavu přírody a krajiny.

Návštěvnická infrastruktura byla v OPŽP 2014–2020 podporována z prioritní osy 4 – *Ochrana a péče o přírodu a krajinu* (dále také „PO 4“). Ta je formulována v souladu se *Strategií EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020* a jejím základním cílem je tedy zastavení úbytku biologické rozmanitosti a zastavení degradace ekosystémových služeb²⁰.

K naplnění cílů prioritní osy 4 byly stanoveny čtyři specifické cíle, přičemž návštěvnická infrastruktura je jedním z opatření specifického cíle 4.1 *Zajistit příznivý stav předmětu ochrany národně významných chráněných území*. Specifický cíl 4.1 není stanoven zcela konkrétně, neboť v programovém dokumentu OPŽP 2014–2020 není uvedena přesná definice, co se rozumí pod pojmem „příznivý“ stav předmětu ochrany. Tato skutečnost může mít vliv na vyhodnocování úspěšnosti dosažení tohoto cíle, neboť není zřejmé, s čím bude dosažený „příznivý“ stav poměřován.

Z důvodu ochrany životního prostředí a s ohledem na cíl zabránit pokračujícímu celkovému úbytku biologické rozmanitosti na území České republiky zařadilo MŽP do řady strategických materiálů budování návštěvnických středisek, domů přírody a středisek ekologické přírody jako jedno z opatření, která povedou ke zlepšení stávajícího stavu.

Přestože se o budování návštěvnických středisek zmiňuje již *Státní program ochrany přírody a krajiny ČR* z roku 1998, resp. jeho aktualizace z roku 2009, **MŽP dosud nevytvořilo vhodné indikátory pro sledování přínosů návštěvnických středisek pro předmět ochrany dle cílů stanovených v obou programových obdobích. NKÚ upozornil již v rámci předchozí KA č. 16/10, že nastavení indikátorů bylo ze strany MŽP nedostatečné a spíše formální. MŽP u indikátorů pro sledování NI podhodnotilo cílové hodnoty, které byly nastaveny bez jakéhokoliv vztahu k reálným potřebám. V tomto směru nedošlo k žádnému zlepšení.**

MŽP není schopno vyhodnotit, zda a jak budovaná návštěvnická střediska naplňují cíle oblasti podpory 6.2 OPŽP 2007–2013 a specifického cíle 4.1 OPŽP 2014–2020.

MŽP nestanovilo pravidla (kritéria) pro sledování snížení negativních antropogenních vlivů v souvislosti s výstavbou návštěvnické infrastruktury a nevyhodnotilo poskytnuté podpory na omezování poklesu biodiverzity, usměrnění pohybu návštěvníků a ochranu před negativními antropogenními vlivy.

¹⁹ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 16/10 – *Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny* byl zveřejněn v částce 1/2017 *Věstníku NKÚ* na stranách 225–240, citovaný text je ze strany 232.

²⁰ **Ekosystémové služby** – přínosy, které lidská společnost získává od ekosystémů: zásobovací/produkční (potrava, léčiva, energie, plodiny, dřevo, zdroje vody aj.), regulační (regulace povodní, sucha, klimatu, čistoty ovzduší a vod, škůdců a přenašečů chorob aj.), podpůrné/základní (podpora životních cyklů, půdotvorba, koloběh živin, opylování aj.) a kulturní (rekreace, cestovní ruch, estetické hodnoty, duchovní a náboženský význam aj.). Podle ekonomického názvosloví do nich řadíme jak „služby“, tak i „statky“.

V průběžných monitorovacích zprávách z doby udržitelnosti nemá MŽP k dispozici informace o tom, zda nově vybudovaná NS omezila negativní antropogenní vlivy v ZCHÚ. MŽP nesleduje cíleně usměrnění pohybu návštěvníků a zachování druhové rozmanitosti (biodiverzity) v souvislosti s realizovanými projekty a nesleduje ani to, zda po realizaci projektů zaměřených na NS došlo ke snížení škod způsobených negativními antropogenními vlivy.

3. Náklady obvyklých opatření jako kritérium hospodárnosti při výběru projektů

K posuzování přiměřenosti nákladů projektů předkládaných v OPŽP sloužil mj. materiál nazvaný *Náklady obvyklých opatření* (NOO). V OPŽP 2007–2013 tvořily NOO přílohu interní metodiky AOPK pro národní krajinotvorné programy. Od roku 2015 schvalovalo tento dokument MŽP a byl součástí výzev OPŽP. NKÚ ověřoval, zda MŽP stanovilo hospodárným způsobem jednotkové ceny v katalogu cen NOO pro NS/IS.

Náklady uvedené v NOO byly vyjádřeny cenami agregovaných položek, které hodnotily efektivnost opatření jako celku a zahrnovaly způsobilé i nezpůsobilé výdaje. Agregované položky uváděly ceny obvykle podporovaných opatření a představovaly obvyklou finanční částku (bez DPH), za kterou bylo možné, dle MŽP, realizovat určitý typ opatření. Náklady byly vyjádřeny cenami, které zahrnovaly všechny běžné činnosti a materiály, jež byly v rámci daného typu opatření obvykle realizovány.

Finanční limit byl v NOO nastaven na začátku OPŽP 2007–2013. Při tvorbě NOO byly zdrojem pro stanovení položek internetové a jiné nabídky prací, konzultace s odborníky, ceny z veřejných zakázek, české standardy ve stavebnictví a honorářový řád ČKAIT. Ceny obvyklých opatření byly vypočteny jako průměr za dva předchozí roky. V OPŽP 2007–2013 byl pro NS pro NP, CHKO, EVL nebo ptačí oblasti stanoven v NOO limit 60 mil. Kč, pro NS v maloplošných ZCHÚ (PR, PP, NPR, NPP) činil limit 6 mil. Kč.

Uvedený limit 60 mil. Kč byl stanoven na základě pilotního projektu novostavby návštěvnického střediska pro CHKO Křivoklátsko vypracované pro AOPK v září 2009. Pro výpočet orientačních investičních nákladů byla použita částka 12 000 Kč/m³ (obestavěného prostoru).

NKÚ porovnal částku 12 000 Kč/m³ s průměrnými cenami za m³ obestavěného prostoru z *Cenových ukazatelů ve stavebnictví pro rok 2009*. Cenové ukazatele ve stavebnictví slouží mj. pro oceňování záměrů staveb ve stadiu plánování a propočtů stavebních nákladů. Obsahují průměrné hodnoty základních rozpočtových nákladů na měrnou jednotku dle daného druhu staveb. Pro kategorii staveb 801 – *Budovy občanské výstavby* se v roce 2009 pohybovala průměrná cena za m³ obestavěného prostoru (dle konstrukčně materiálové charakteristiky) mezi hodnotami 5 281 až 7 281 Kč/m³. Částka stanovená MŽP (12 000 Kč/m³) je o 64 % vyšší než horní mez ceny za m³ pro budovy občanské výstavby.

Z porovnání uvedených částek je zřejmé, že v případě pilotního projektu byla pro výpočet orientačních investičních nákladů použita částka výrazně nadhodnocená.

Orientační náklady (včetně expozice) stanovené v rámci pilotního projektu byly vyčísleny celkem na 72 mil. Kč. MŽP pak na základě těchto výpočtů a z důvodu předběžné opatrnosti stanovilo limitní částku pro NS pro NP, CHKO, EVL nebo ptačí oblasti, včetně vybavení a vnitřní a vnější expozice, na výsledných 60 mil. Kč.

Projekty, které představovaly zvýšený zájem ochrany přírody, bylo možné realizovat i v případě, že překročily NOO. K překročení limitu nákladů na výstavbu dle NOO došlo u DP Moravského krasu (celkové způsobilé výdaje (dále také „CZV“) činily 85,8 mil. Kč), u NC Srní (CZV = 72 mil. Kč) a u NC Kvilda (CZV = 63,5 mil. Kč).

MŽP limity NOO průběžně aktualizovalo. Dle sdělení MŽP byla důvodem reakce na aktuální tržní ceny a navýšení o inflaci. Agregovaná položka pro NS (pro NP, CHKO, EVL nebo ptačí oblasti) byla tak na počátku programového období 2014–2020 navýšena z původních 60 mil. Kč v OPŽP 2007–2013 na 75 mil. Kč. V roce 2015 došlo rovněž k navýšení limitu u maloplošných ZCHÚ z původních 6 mil. Kč v OPŽP 2007–2013 na 15 mil. Kč. Přehled o finančních limitech NOO je uveden v následujících dvou tabulkách.

Tabulka č. 3: NOO pro návštěvnická střediska podpořená z OPŽP 2007–2013

Agregovaná položka		T. j.	Cena za t. j. (bez DPH)
NS pro NP, CHKO, EVL nebo ptačí oblasti	včetně vybavení a vnitřní a vnější expozice	Kč/NS	60 000 000
NS pro maloplošná ZCHÚ, přírodní park, geopark	včetně vybavení a vnitřní a vnější expozice	Kč/NS	6 000 000
*Vstupní objekt se zázemím pro návštěvníky a pro obsluhu vstupu do zpřístupněných jeskyní	včetně vybavení a další navazující návštěvnické infrastruktury (např. naučná stezka)		
Návštěvnost jeskyně > 100 000 návštěvníků/rok		Kč/vstupní objekt	60 000 000
Návštěvnost jeskyně 50 001 až 100 000 návštěvníků/rok		Kč/vstupní objekt	40 000 000
Návštěvnost jeskyně 25 000 až 50 000 návštěvníků/rok		Kč/vstupní objekt	20 000 000
Návštěvnost jeskyně < 25 000 návštěvníků/rok		Kč/vstupní objekt	6 000 000

Zdroj: dokumentace k výzvam OPŽP 2007–2013.

* Platné pro 42. výzvu a následující výzvy OPŽP 2007–2013.

Tabulka č. 4: NOO pro návštěvnická střediska podpořená z OPŽP 2014–2020

Agregovaná položka	T. j.	Cena za t. j. (bez DPH)
NS pro NP a CHKO	Kč/NS	75 000 000
NS pro maloplošná ZCHÚ (včetně vybavení a vnitřní a vnější expozice)	Kč/NS	15 000 000

Zdroj: dokumentace k výzvam OPŽP 2014–2020

NKÚ dále provedl orientační porovnání navýšení limitní ceny NOO pro NS/IS v OPŽP 2014–2020 s vývojem inflace, hodnotami indexů cen stavebních prací a děl a cenovými ukazateli ve stavebnictví v letech 2009–2020. Zdrojem dat pro první dvě kategorie hodnot byly webové stránky Českého statistického úřadu (dále také „ČSÚ“) a pro třetí kategorii hodnot stránky www.stavebnistandardy.cz.

Meziroční hodnota inflace se v letech 2009–2020 pohybovala v rozmezí od 0,3 % (v roce 2015) do 3,3 % (v roce 2012). Částka 60 mil. Kč přepočítaná dle aktuální roční inflace se zvýšila v roce 2014 na 65,3 mil. Kč, tj. o 8,8 %, a v roce 2015 na hodnotu 65,5 mil. Kč, tj. o 9,1 % (100 % = rok 2009). Z uvedených údajů vyplývá, že inflace mezi lety 2009–2014 (příp. 2015) byla výrazně nižší a neodpovídá navýšení částky 60 mil. Kč na částku 75 mil. Kč. **Navýšení agregované položky NOO ze 60 mil. Kč v roce 2009 na 75 mil. Kč v OPŽP 2014–2020 představuje nárůst ceny o 25 % (60 mil. Kč = 100 %) a značně tak převyšuje průměrnou míru inflace vyjádřenou průměrným ročním indexem spotřebitelských cen.**

NKÚ porovnával také náklady na m³ obestavěného prostoru kontrolovaných NS s „cenovými ukazateli ve stavebnictví“ (resp. s průměrem pro kategorii 801.4 – *Budovy pro vědu, kulturu a osvětlu*)²¹. Toto porovnání provedl u 15 projektů z celkového počtu 28 kontrolovaných projektů (viz příloha č. 1). K porovnání byly použity celkové náklady na stavební objekty bez expozic. Do objemu obestavěného prostoru nebyly započítány přesahy střech. Jako základ, tj. 100 %, byla brána průměrná jednotková cena obestavěného prostoru dle cenových ukazatelů. U čtyř z těchto kontrolovaných projektů byly realizované náklady vyšší než hodnoty dle „*cenových ukazatelů ve stavebnictví*“ (NC Kvilda o 40 %, NC Srní o 23 %, vstupní budova areálu Javoříčských jeskyní o 18 %²² a NS Chýnovské jeskyně o 3 %).

Z porovnání nákladů na m³ obestavěného prostoru je zřejmé, že uvedené čtyři objekty NS jsou z hlediska stavebních nákladů nadstandardní.

MŽP stanovilo v agregované položce NOO maximální výši celkových nákladů za NS/IS bez určení limitu maximálního podílu expozic a stavební části na celkových nákladech. Celková cena za NS/IS tak mohla být vynaložena pouze na financování vnitřních a vnějších expozic. Maximální částka pro vybudování expozic nebyla stanovena. Do NOO rovněž nebylo promítnuto hledisko velikosti a návštěvnosti ZCHÚ uvažovaných pro výstavbu NS či IS ani hledisko, zda se jedná o novou stavbu, rekonstrukci či přístavbu.

Na základě hodnocení NKÚ vyplývajících z porovnání výše uvedených kritérií je zřejmé, že peněžní prostředky na NS jako součást NI nebyly vynaloženy hospodárně.

4. Riziko nedostatku finančních prostředků na krytí provozu návštěvnických středisek

NKÚ posuzoval financování projektů v době udržitelnosti. U kontrolovaných projektů návštěvnických středisek, resp. domů přírody, byla stanovena lhůta udržitelnosti na 10 let od ukončení realizace. Jedná se o projekty ztrátové. Zajištění provozu návštěvnických středisek podporovalo MŽP v době udržitelnosti v období let 2009–2018 prostřednictvím národního programu 115 160 – *Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny*, a to z podprogramu

²¹ Cenové ukazatele ve stavebnictví pro příslušné roky (801.4 – *Budovy pro vědu, kulturu a osvětlu*), projektová dokumentace, vlastní výpočty; zdroj: www.stavebnistandardy.cz.

²² U projektu *Vstupní budova objektu Javoříčských jeskyní* byl tento standard překročen o 836 Kč/m³, což činilo nárůst o 18 %. Nárůst cenového ukazatele byl způsoben vybudováním předsazeného zastřešeného podloubí podél celého vstupního objektu. Jedná se o užitnou plochu o celkové výměře 120 m². Tento prostor nebyl zahrnut do obestavěného prostoru NS, přestože je s ním úzce provázán. Tato skutečnost mohla ovlivnit hodnotu výpočtu provedeného NKÚ.

115 162²³. V dalším období 2019–2023 je zajištění provozu návštěvnických a informačních středisek financováno z podprogramu 115 172 programu 115 170. Příjemci finančních prostředků mohly být AOPK, správy národních parků a v období 2019–2023 i SJ ČR a kraje.

Podle NOO činil v obou obdobích maximální příspěvek 480 000 Kč/rok na zajištění provozu návštěvnického střediska a 150 000 Kč/rok na zajištění provozu informačního střediska. Příspěvek kryje pouze část celkových nákladů na provoz. Dle sdělení MŽP se jedná o příspěvek na mzdu lektora a příspěvek na provoz budovy, zejména na energie a internet. Finanční prostředky poskytuje MŽP prostřednictvím uzavřených smluv formou odměny na provoz návštěvnického/informačního střediska na základě žádosti AOPK a uzavřené smlouvy o zajištění provozu mezi AOPK a provozovatelem návštěvnického/informačního střediska. AOPK hradí provozovatelům formou dotace část provozních nákladů. Příspěvek AOPK pokrývá průměrně 20 % provozních nákladů²⁴ a zbytek zdrojů si provozovatelé musí získat z jiných zdrojů (vlastní zdroje, příspěvky zakladatelů, příspěvky od krajů, granty apod.). Dalšími příjmy, které kryjí zhruba 30 % nákladů na provoz DP včetně mezd, jsou zejména příjmy ze vstupného do expozic, na programy a akce, z parkovného, povolenek k fotografování, tržeb z doplňkového prodeje regionálních produktů, prodeje upomínkových předmětů, publikací, příp. pronájmu prostor.

AOPK nemá přístup k účetnictví jednotlivých provozovatelů a dostává od nich každoročně tyto informace prostřednictvím jejich výročních zpráv a výkazů činnosti vždy k 31. 1. následujícího roku v souladu s uzavřenými provozními smlouvami. Ve výkazu jsou uvedeny výdaje na provoz domu přírody a příjmy za činnost dle smlouvy o zajištění provozu. NKÚ doporučuje upřesnit ve smlouvách obsah výkazu tak, aby bylo jednoznačné, že provozovatel vykazuje všechny příjmy a výdaje spojené s konkrétním domem přírody, např. i další dotace od obcí či krajů nebo jiných dárců.

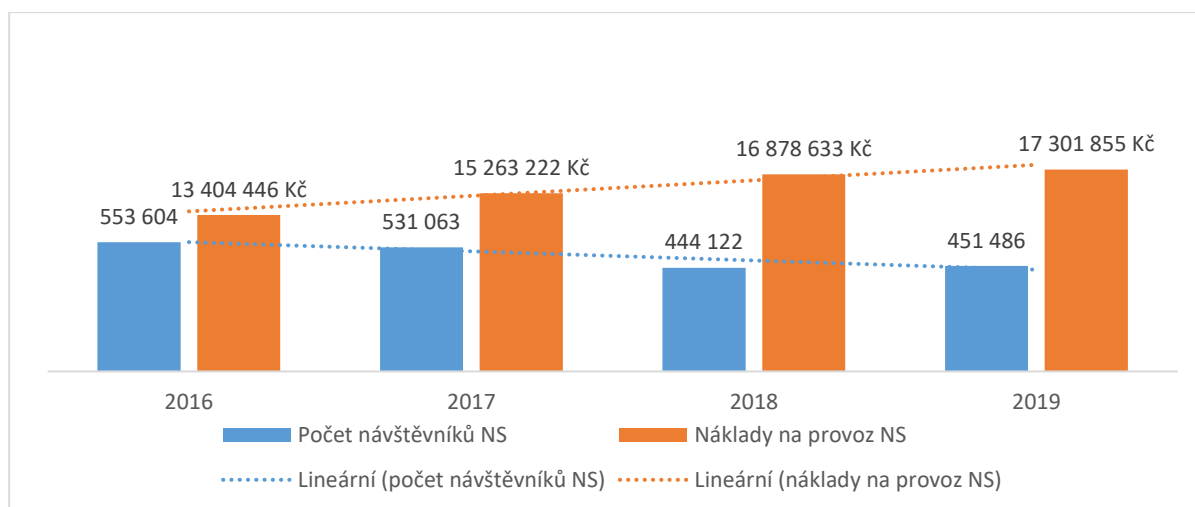
NKÚ provedl porovnání celkových ročních nákladů na provoz vybraných osmi DP/NS/NC/IS²⁵ s celkovým počtem návštěvníků uvedených DP/NS/NC/IS za roky 2016, 2017, 2018 a 2019. V roce 2016 činil celkový počet návštěvníků 554 tis., v roce 2019 navštívilo uvedené DP/NS/IS/NC 451 tis. turistů. Náklady na provoz všech osmi návštěvnických zařízení v roce 2016 činily 13,4 mil. Kč a v roce 2019 vzrostly na 17,3 mil. Kč. Průměrné provozní náklady na jednoho návštěvníka vybraných NS se v letech 2016, 2017, 2018 a 2019 zvyšovaly.

²³ Podprogram 115 162 – Zajištění povinností orgánů ochrany přírody ve vztahu k zvláště chráněným územím a zajišťování opatření k podpoře předmětů ochrany ptáčích oblastí a evropsky významných lokalit.

²⁴ Zdroj: Výroční zpráva AOPK za rok 2020; v kap. 6.6.3 je uvedeno: „AOPK ČR přispěla v roce 2020 z národního programu POPFK na provoz návštěvnických a informačních středisek částkou 4 702 818 Kč, což představuje 21 % celkových provozních nákladů.“

²⁵ DP Slavkovského lesa, DP Litovelského Pomoraví, DP Moravského krasu, NS Kvilda, NC Srní, IS Kvilda, IS Svinná Lada, IS Soví voliéry Borová Lada.

Graf č. 4: Počty návštěvníků a náklady na provoz vybraných NS v letech 2016–2019



Zdroj: vypracoval NKÚ dle podkladů SNPŠ a AOPK.

Dle NKÚ existuje riziko pro udržitelnost projektů. Projekty jsou nastaveny jako udržitelné, ale jejich udržitelnost je závislá na poskytování státní dotace na jejich provoz, neboť byly schváleny jako ztrátové.

Seznam použitých zkratk

AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
CZV	celkové způsobilé výdaje
ČKAIT	Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků
ČR	Česká republika
ČSOP	Český svaz ochránců přírody
ČSÚ	Český statistický úřad
DP	dům přírody
DPH	daň z přidané hodnoty
EK	Evropská komise
ESI fondy	evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
EVL	evropsky významná lokalita
CHKO	chráněná krajinná oblast
IC	informační centrum
IS	informační středisko
KA	kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu
MS2014+	monitorovací systém evropských strukturálních a investičních fondů pro programové období 2014–2020
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NC	návštěvnické centrum
NI	návštěvnická infrastruktura
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NOO	náklady obvyklých opatření
NP	národní park
NPP	národní přírodní památka
NPR	národní přírodní rezervace
NPŠ	Národní park Šumava
NPÚ	Národní památkový ústav
NS	návštěvnické středisko
OP	oblast podpory (OPŽP 2007–2013)
o.p.s.	obecně prospěšná společnost
OPŽP	operační program <i>Životní prostředí</i>
OSN	Organizace spojených národů
OSS	organizační složka státu
p.o.	příspěvková organizace
PO	prioritní osa
POPFK	program 115 172 – <i>Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny</i>

PP	přírodní památka
PR	přírodní rezervace
ŘO	řídící orgán
SC	specifický cíl (OPŽP 2014–2020)
SDO	souhrn doporučených opatření
SFŽP	Státní fond životního prostředí České republiky
SJ ČR	Správa jeskyní České republiky
SOD	smlouva o dílo
s.p.	státní podnik
SNPŠ	Správa Národního parku Šumava
T. j.	technická jednotka
ZCHÚ	zvláště chráněné území
ZRN	základní rozpočtové náklady
z.s.	zapsaný spolek

Příloha č. 1

Porovnání jednotkové ceny obestavěného prostoru vybudovaných návštěvnických středisek s průměrnými cenami dle stavebních standardů

Název NS	ZRN bez DPH* (v Kč)	Obestavěný prostor* (v m ³)	Rok podpisu SOD	Typ stavby*	ZRN v Kč/m ³ (% překroč.)*	Jednotková cena obestavěného prostoru dle cen. ukazatelů – průměr (v Kč)
DP Poodří	1 860 753	402	2013	Přístavba – zděná a krytá nízkým krovem s valbou	4 629	7 306
DP Českého lesa	8 810 853	1 537	2013	Rekonstrukce (bývalé pošty) – vložen výtah a nové schodiště, dispoziční úpravy – nové hygienické zázemí, nové sítě, zateplení střešního pláště	5 733	7 306
DP Českého ráje	15 228 480	3 390	2015	Rekonstrukce (bývalé školy) – výměna stávajících dřevěných konstrukcí stropů za nové plechobetonové stropní desky podporované ocelovými nosníky	5 310	7 482
Natura park	32 702 890	5 700	2014	Novostavba – suterén: železobetonový monolit, 1. a 2. NP dřevostavba z masivních desek z lepeného dřeva v kombinaci s ocelovými nosníky pro zajištění dostatečné tuhosti visutých tubusů	5 737	7 382
Naučná stezka S rytířem na Blaník	5 590 334	832	2013	Novostavba: objekt budovaný sroubením obvodových stěn 1. NP z opracovaných masivních dřevěných trámů	6 719	7 306
Vodní dům – návštěvnické středisko EVL Želivka	22 143 164	3 000	2014	Novostavba: stavba má železobetonovou nosnou konstrukci, prosklené stěny, zastropení stavby železobetonovou deskou s trámy	7 381	7 382
NC Srní	24 713 684	2 745	2013	Konstrukčně se jedná o kombinaci železobetonových konstrukcí (stěny, stropy 1.PP) a zděných konstrukcí (nadzemní podlaží)	9 003 (23 %)**	7 306
NC Kvilda	28 083 546	2 745	2013	Konstrukčně se jedná o kombinaci železobetonových konstrukcí (stěny, stropy 1.PP) a zděných konstrukcí (nadzemní podlaží)	10 231 (40 %)**	7 306
DP Moravského krasu	50 277 171	9 750	2012	Novostavba: dřevo-ocelová-železobetonová stavba	5 156	7 455
DP Litovelského Pomoraví	6 641 888	1 010	2012	Novostavba: dřevostavba	6 576	7 455
DP Žďárských vrchů	16 758 596	3 061	2018	Rekonstrukce	5 474	8 154
Vstupní budova areálu Punkevních jeskyní	35 710 873	3 875	2014	Železobetonová konstrukce	9 216	10 270
Vstupní budova areálu Javoříčských jeskyní***	10 584 0839	1 966	2014	Zděná konstrukce	5 385 (18 %)**	4 550
NS Chýnovské jeskyně	6 809 157	1 134	2020	Zděná konstrukce	6 004 (3 %)**	5 855
NS DP Koněprusy	46 683 743	7 500	2020	Železobetonová konstrukce	6 225	13 210

Zdroj: „cenové ukazatele ve stavebnictví“ pro příslušné roky (801.4 – *Budovy pro vědu, kulturu a osvětu* – průměr), smlouvy o dílo, projektové dokumentace, vlastní výpočty NKÚ.

* Vztaheno k hlavnímu stavebnímu objektu NS.

** Překročení jednotkové ceny v %.

*** U projektu *Vstupní budova objektu Javoříčských jeskyní* byl standard překročen o 836 Kč/m³, tj. o 18 %. Součástí stavby bylo rovněž vybudování předsazeného zastřešeného podloubí podél celého vstupního objektu. Jedná se o užitnou plochu o celkové výměře 120 m². Tento prostor nebyl při výpočtu zahrnut do obestavěného prostoru NS, přestože je s ním úzce provázán. Tato skutečnost mohla ovlivnit hodnotu výpočtu provedeného NKÚ.

Příloha č. 2

Tabulka č. 1: Přehled otevřených domů přírody a informačních středisek k 31. 7. 2021

	Název ZCHÚ	Název DP/IS	Provozovatel	Vlastník
1	CHKO Třeboňsko	DP Třeboňska	Město Třeboň	Město Třeboň – expozice, NPÚ – státní zámek
2	CHKO Slavkovský les	DP Slavkovského lesa	Lesy ČR, s. p.	Lesy ČR – objekt, AOPK – expozice
3	CHKO Poodří	DP Poodří	ČSOP Nový Jičín	ČSOP Nový Jičín
4	CHKO Litovelské Pomoraví	DP Litovelského Pomoraví	Sluňákov – centrum ekologických aktivit města Olomouce, o.p.s.	Město Olomouc – objekt, AOPK – venkovní expozice vč. pozemků
5	CHKO Blaník	DP Blaníku	ČSOP Vlašim	ČSOP Vlašim
6	CHKO Moravský kras	DP Moravského krasu	Dům přírody Moravského krasu, o.p.s.	AOPK
7	CHKO Český les	DP Českého lesa	Městys Klenčí pod Čerchovem	Městys Klenčí pod Čerchovem
8	CHKO Český ráj	DP Českého ráje	Středisko ekologické výchovy Libereckého kraje, p.o.	Ekocentrum Oldřichovo.p.s.
9	CHKO Žďárské vrchy	DP Žďárských vrchů	ČSOP Kněžice ve spolupráci se společností Chaloupky o.p.s.	AOPK
10	CHKO Beskydy	IS CHKO Beskydy – Dolní Lomná	Infinity – progress z.s.	Manželé Mgr. Jana Karpecká a Roman Karpecki
11	CHKO Bílé Karpaty	IS CHKO Bílé Karpaty – Veselí nad Moravou	Vzdělávací a informační středisko Bílé Karpaty, o.p.s.	ČSOP Bílé Karpaty
12	CHKO Blanský les	IS CHKO Blanský les – Holubov	Obec Holubov	Obec Holubov
13	CHKO Český kras	IS CHKO Český kras – Svatý Jan pod Skalou	Obec Svatý Jan pod Skalou	Svatojánská kolej – vyšší odborná škola pedagogická
14	CHKO Český ráj	IS CHKO Český ráj – Bukovina	Středisko ekologické výchovy Český Ráj, z.s.	AOPK
15	CHKO Jeseníky	IS CHKO Jeseníky – Karlova Studánka	Actaea – společnost pro přírodu a krajinu, z.s.	AOPK
16	CHKO Litovelské Pomoraví	IS CHKO Litovelské Pomoraví – Šargoun	Sluňákov – centrum ekologických aktivit města Olomouce, o.p.s.	AOPK
17	CHKO Křivoklátsko	IS CHKO Křivoklátsko – Křivoklát	Křivoklátsko,o.p.s.	AOPK
18	CHKO Moravský kras	IS CHKO Moravský kras – Macocha	Správa jeskyní ČR	AOPK

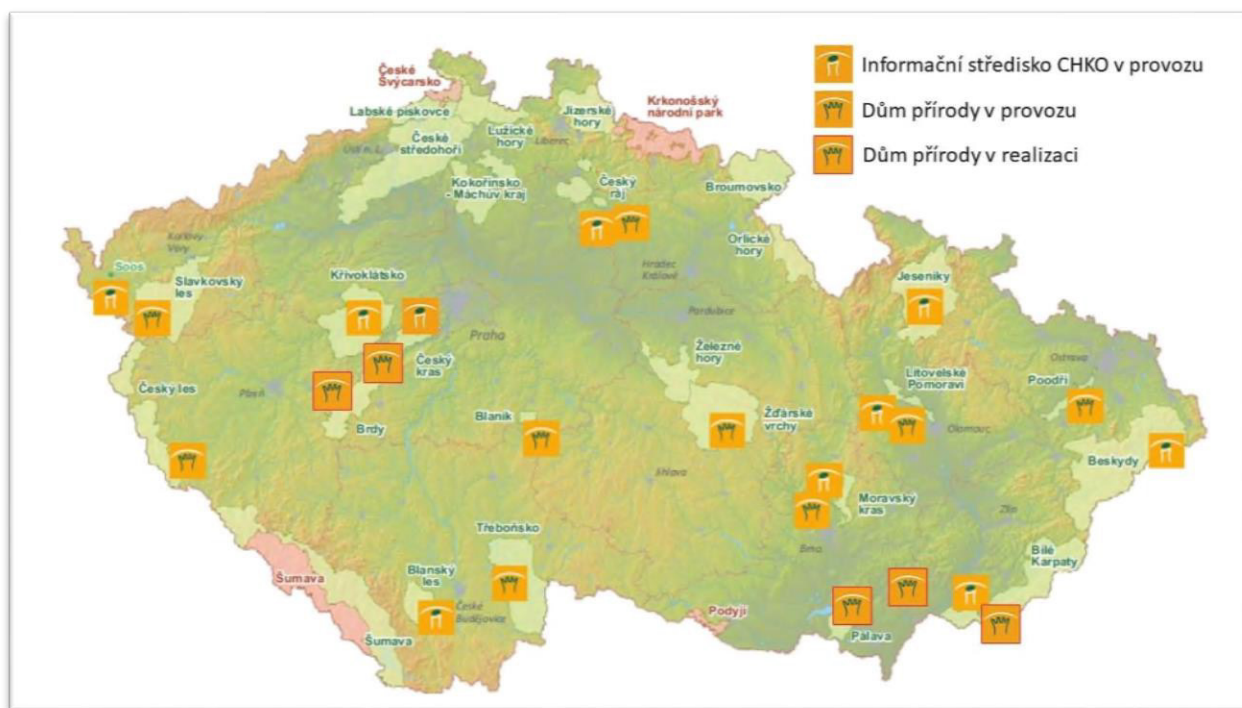
Zdroj: odpověď AOPK.

Tabulka č. 2: Přehled DP a IS v realizaci k 31. 7. 2021

Název ZCHÚ	Název DP/IS	Provozovatel	Vlastník
CHKO Bílé Karpaty	DP Bílých Karpat	Vzdělávací a informační středisko Bílé Karpaty, o.p.s.	ČSOP Bílé Karpaty
CHKO Brdy	DP Brd	Obec Strašice	Vojenské lesy ČR, s. p.
CHKO Český kras	DP Českého krasu	Správa jeskyní ČR	Správa jeskyní ČR, AOPK ČR – pozemky
CHKO Pálava	DP Pálavy	Regionální muzeum v Mikulově, p.o.	Regionální muzeum v Mikulově, p.o.
NPP Hodonínská Důbrava	DP Hodonínské Důbravy	Středisko volného času, p.o.	Město Hodonín
NPR Soos	IS NPR Soos	Městské muzeum Františkovy Lázně	Město Františkovy Lázně

Zdroj: odpověď AOPK.

Mapa existujících a budovaných návštěvnických středisek



Zdroj: webové stránky AOPK.

Základní informační infrastruktura NP a CHKO Šumava



Zdroj: webové stránky SNPŠ.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/14

Peněžní prostředky *Integrovaného regionálního operačního programu* určené na podporu prezentace, posílení ochrany a rozvoje kulturního dědictví

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/14. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda vybrané projekty *Integrovaného regionálního operačního programu* (dále také „IROP“) určené na revitalizaci vybraných kulturních památek přispěly k zachování, ochraně a rozvoji potenciálu kulturního dědictví a zda jsou schopny naplnit cíle programu účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od května do prosince 2021.

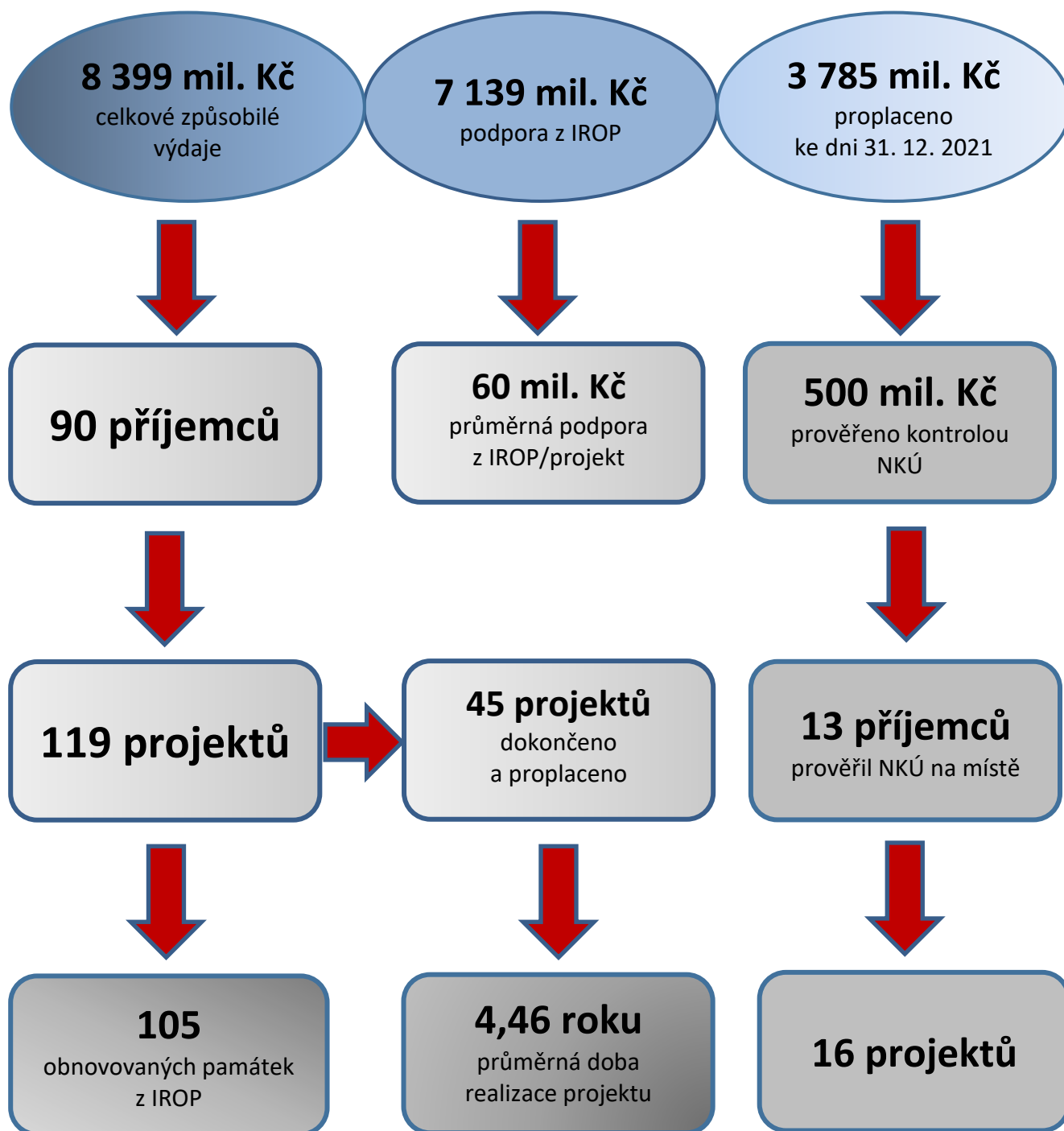
Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2015 do roku 2020, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“); Centrum pro regionální rozvoj České republiky, Praha (dále také „CRR“); město Telč; Arcibiskupství olomoucké; Lázeňská kolonáda Luhačovice, o.p.s.; obec Stará Ves nad Ondřejnicí; Římskokatolická farnost Panny Marie Opava; TATRA TRUCKS a.s.; Ing. Daniel Černý, Dukelská 1111/30, Chomutov; Spolek Mederova domu, Žatec; Žatecký pivovar, spol. s r.o.; Římskokatolická farnost Plzeň u katedrály svatého Bartoloměje; Zemský hřebčinec Písek s.p.o.; Židovská obec Plzeň; město Tábor.

Kolegium NKÚ na svém IV. jednání, které se konalo dne 7. března 2022, **schválilo** usnesením č. 12/IV/2022 **kontrolní závěr** v tomto znění:

Peněžní prostředky na revitalizaci souboru vybraných památek z Integrovaného regionálního operačního programu 2014–2020¹



¹ Jedná se o podporu z IROP na individuální projekty ve výši 85 % celkových způsobilých výdajů.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu poskytování a čerpání peněžních prostředků určených na revitalizaci vybraných památek. Kontrola byla zaměřena na opatření v projektech podpořených z *Integrovaného regionálního operačního programu* v rámci specifického cíle 3.1 *Zefektivnění prezentace, posílení ochrany a rozvoje kulturního dědictví* (dále také „SC 3.1“). Kontrolní akce byla zaměřena na kolové výzvy č. 13 a 52 určené na individuální projekty podpory revitalizace vybraných památek. Ke zjištění stavu v oblasti podpory vybraných památek z IROP uskutečnil NKÚ online dotazníkové šetření, jehož výsledky jsou zpracovány v [příloze č. 1 \(https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=12352\)](https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=12352).

Kontrolní akce měla prověřit, zda jsou peněžní prostředky určené na revitalizaci vybraných kulturních památek poskytovány a čerpány způsobem, který přispívá k zachování, ochraně a rozvoji potenciálu kulturního dědictví, a zda jsou schopny naplnit cíle programu v rámci SC 3.1 účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že peněžní prostředky určené na revitalizaci vybraných památek byly poskytovány a čerpány způsobem, který přispívá k zachování, ochraně a rozvoji potenciálu kulturního dědictví. Kontrolou však byly zjištěny nedostatky v nastavení, řízení a realizaci SC 3.1 IROP, které snižují hospodárnost a účelnost poskytovaných a čerpaných peněžních prostředků, zároveň také omezují průkaznost a ověřitelnost v oblasti přínosů programu k využití potenciálu kulturního dědictví k vyváženému rozvoji území s pozitivními dopady na místní či regionální zaměstnanost a konkurenceschopnost. Kontrola NKÚ rovněž zjistila porušení právních předpisů u příjemců. NKÚ vyhodnotil u dvou příjemců nedostatky týkající se nezpůsobilosti výdajů jako skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně. MMR a CRR v některých případech nepostupovaly dle závazných pokynů.

Shrnutí a vyhodnocení vyplývají z následujících zjištěných skutečností:

1. Celková alokace z IROP pro oblast revitalizace vybraných památek byla z plánovaných 4 552 mil. Kč významně navýšena na 7 906 mil. Kč. Navýšení alokace provedlo MMR z důvodu vysokého počtu žádostí o podporu, které splňovaly kritéria hodnocení (viz též část 4.2).
2. MMR v roli řídicího orgánu IROP (dále také „ŘO IROP“) nastavilo zaměření a podmínky kontrolovaných výzev tak, aby poskytnutá podpora přispěla k zachování, ochraně a rozvoji potenciálu kulturního dědictví (viz též část 4.3).
3. Lhůta pro hodnocení formálních náležitostí a přijatelnosti žádostí o podporu, kterou stanovilo MMR, nebyla u kontrolovaných výzev v průměru dodržena. CRR v roli zprostředkujícího subjektu IROP nedodrželo stanovené lhůty pro jednotlivé úkony, nemělo to však významný vliv na celkovou délku administrace projektu (viz též části 4.4 a 4.5).
4. MMR nedefinovalo soustavu indikátorů tak, aby výsledkové indikátory primárně měřily změnu či pokrok ve splnění cílů programu v rámci SC 3.1 (viz též část 4.8).
5. MMR stanovilo v rámci SC 3.1 společný indikátor výsledku „počet návštěv kulturních památek a pamětových institucí zpřístupněných za vstupné“. Hodnoty indikátoru vycházejí z dat získaných z Národního informačního a poradenského střediska pro kulturu (dále také „NIPOS“). Statistická data o návštěvnosti kulturních památek, muzeí a galerií



obsahují data souhrnně za právní subjekt² a neumožňují monitorovat návštěvnost na úrovni podpořených památkových objektů³. Statistická data rovněž nepostihují návštěvnost bez vstupného⁴ a externí vlivy na vývoj návštěvnosti⁵. Statistická data nezahrnují data k řadě podpořených projektů, pouze 11 % právních subjektů s podpořenými projekty v rámci 13. a 52. výzvy bylo respondentem NIPOS (viz též část 4.9).

6. CRR v rámci administrace projektů neidentifikovalo výdaje nezpůsobilé k financování z dotace a následně MMR v roli ŘO IROP poskytlo dotaci na tyto nezpůsobilé výdaje (viz též část 4.11).
7. V jednom případě uzavřel příjemce nájemní smlouvu, avšak před nabytím účinnosti nájemní smlouvy nepožádal ŘO IROP o souhlas s pronájmem majetku. Následně CRR schválilo žádost o změnu obsahující smlouvu o pronájmu majetku zhodnoceného s účastí dotace, přestože příjemce nedoložil předchozí písemný souhlas ŘO IROP s pronájmem nemovitých věcí (viz též část 4.13 a část 4.17).
8. MMR a CRR u realizovaných projektů nedodržely stanovené administrativní lhůty pro jednotlivé úkony v rámci kontrolní činnosti (viz též části 4.14 a 4.15).
9. NKÚ zjistil, že příjemci podpory vynaložili peněžní prostředky na věcně nezpůsobilé výdaje (viz též část 4.16).
10. Realizace jednotlivých projektů přispívá k zachování, ochraně a rozvoji potenciálu kulturního dědictví. Z dotazníkového šetření NKÚ vyplynulo, že převážná část příjemců by bez podpory z IROP památky nerevitalizovala (viz též části 4.18–4.22).
11. Vliv projektů na vyvážený rozvoj území, zlepšení veřejných služeb a veřejné správy a zajištění udržitelného rozvoje v obcích, městech a regionech, příp. zvýšení konkurenceschopnosti v regionu, posílení veřejných služeb, zaměstnanosti a podpory vzdělanosti jako jednoho z pilířů zvyšování kvality života obyvatel je na úrovni projektů obtížně vyhodnotitelný (viz též část 4.23).
12. MMR nemělo v době kontroly NKÚ nastaven systém vyhodnocení dopadů poskytnuté podpory na místní či regionální zaměstnanost a konkurenceschopnost (viz též část 4.24).
13. NKÚ upozorňuje na skutečnost, že u devíti projektů s předpokládaným příspěvkem z IROP ve výši 545,8 mil. Kč nebyly ke dni 31. 12. 2021 uzavřeny smlouvy na stavební a restaurátorské práce. Vzhledem k datu ukončení realizace devíti projektů ke dni 31. 12. 2023 upozorňuje NKÚ na riziko nedokončení projektů a nedočerpání podpory (viz též část 4.26).

² Právnícké osoby a fyzické osoby podnikající.

³ V případě více objektů pod správou jednoho právního subjektu není vždy monitorována návštěvnost jednotlivých objektů.

⁴ Jedná se např. o sakrální stavby. Vlastníci těchto památek nejsou respondenty NIPOS.

⁵ Jedná se např. o klimatické podmínky v hlavní sezóně, atraktivnost objektů, výstav a expozic nebo o epidemickou situaci.

II. Informace o kontrolované oblasti

Střednědobým koncepčním rozvojovým dokumentem zahrnujícím sféru podpory kultury jako celek, tedy nejen v působnosti Ministerstva kultury (dále také „MK“), ale i jiných resortů, je *Integrovaná strategie podpory kultury do roku 2020* (dále také „ISPK“), kterou zpracovalo MK v roce 2014. ISPK vymezuje obecné rámce pro podporu kultury v kontextu politiky soudržnosti Evropské unie (dále také „EU“) s ohledem na financování z evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESIF“) v programovém období 2014–2020. Strategie ve své návrhové části uvádí řešení, úkoly či aktivity, které přesahují rámec působnosti MK. Jedním z globálních cílů ISPK je zvýšení kvality péče o hmotné a nehmotné kulturní bohatství. V rámci priority č. 1 *Kulturní bohatství* je prioritním cílem zajistit uchování a rozvoj kulturního bohatství a zefektivnit jeho propagaci. Specifickým cílem opatření 1.1 *Národní kulturní památky a památky UNESCO* je zlepšit stav národních kulturních památek a podpořit naplňování úmluv UNESCO⁶ v oblasti hmotného i nehmotného kulturního dědictví.

Hlavními problémy definovanými v ISPK byly dopady dlouhodobého podfinancování péče o část kulturních památek a sbírkových a knihovnických fondů, nevyhovující technické zázemí, nedostatky správy, obtížná přístupnost některých památek a omezené využívání paměťových institucí, tj. muzeí, galerií a knihoven. V rámci programového období 2014–2020 bylo možné v souladu s ISPK čerpat finanční prostředky z ESIF na oblast kulturního dědictví, a to z IROP, konkrétně z jeho specifického cíle 3.1: *Zefektivnění prezentace, posílení ochrany a rozvoje kulturního dědictví* spadajícího pod prioritní osu 3: *Dobrá správa území a zefektivnění veřejných institucí* (dále také „PO 3“).

Podpora z IROP

V souladu se strategií IROP je prioritní osa 3 zaměřena na zajištění dobré správy území a zefektivnění činnosti institucí veřejné správy. Integritu programu by mělo zaručit zařazení tematického cíle 6 – *Zachování a ochrana životního prostředí a podporování účinného využívání zdrojů* do PO 3; tento tematický cíl by měl umožnit komplexně podporovat základní faktory konkurenceschopnosti regionů. Kulturní dědictví ovlivňuje nejen kvalitu životních podmínek v území, ale představuje také významný ekonomický potenciál zvýšení konkurenceschopnosti a udržitelného rozvoje regionů.

Cílem SC 3.1 je zachovat, ochránit a rozvíjet potenciál kulturního dědictví a využít ho k vyváženému rozvoji území s pozitivními dopady na místní či regionální zaměstnanost a konkurenceschopnost.

Ze SC 3.1 je podporována revitalizace souboru vybraných památek a zefektivnění ochrany a využívání sbírkových a knihovnických fondů a jejich zpřístupnění na území celé ČR kromě hlavního města Prahy.

⁶ Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví a Úmluva o zachování nemateriálního kulturního dědictví.

V rámci opatření revitalizace souboru vybraných památek byla podporována revitalizace a zatraktivnění památek uvedených⁷ na *Seznamu světového dědictví UNESCO*, indikativním seznamu světového kulturního dědictví UNESCO⁸, seznamu národních kulturních památek a indikativním seznamu národních kulturních památek⁹.

Součástí revitalizace jsou opatření nezbytná pro efektivní zpřístupnění, plnohodnotné využití, zatraktivnění a zabezpečení souboru památek:

- zajištění vyšší bezpečnosti návštěvníků;
- odstraňování přístupových bariér;
- zvýšení ochrany památky a jejího zabezpečení;
- restaurování památek;
- rekonstrukce stávajících expozic a depozitářů a budování nových expozic a depozitářů;
- digitalizace památek a mobiliářů;
- obnova parků a zahrad u souborů památek;
- modernizace, popřípadě výstavba nezbytných objektů sociálního, technického a technologického zázemí.

Oprávněnými žadateli, respektive příjemci podpory¹⁰, byli vlastníci památek nebo subjekty s právem hospodaření (dle zápisu v katastru nemovitostí) kromě fyzických osob nepodnikajících.

Dotační podpora z IROP je stanovena jako podíl z celkových způsobilých výdajů projektu. Míra podpory z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* (dále také „EFRR“) je 85 %. Podrobnosti k míře poskytované podpory z EFRR a ze státního rozpočtu¹¹ jsou vždy uvedeny v příslušné výzvě.

Poskytovatelem podpory je MMR v roli ŘO IROP. Administrací podpory z IROP je pověřeno CRR¹², které působí v roli zprostředkujícího subjektu.

V rámci SC 3.1 vyhlásilo MMR čtyři výzvy týkající se revitalizace souboru památek, byly to:

- 13. výzva IROP – REVITALIZACE VYBRANÝCH PAMÁTEK. Jednalo se o kolovou výzvu, která je od 7. 6. 2020 uzavřená. Výzva byla zacílena na revitalizaci a zatraktivnění vybraných památek.

⁷ Na Seznamu světového dědictví UNESCO podporovatelného z IROP bylo zapsáno 12 památek. Na indikativním seznamu světového dědictví UNESCO v kategorii kulturní dědictví podporovatelného z IROP bylo vedeno 15 památek. Na seznamu národních kulturních památek podporovatelných z IROP k 1. 1. 2014 se nacházelo 218 památek. Na indikativním seznamu národních kulturních památek podporovatelných z IROP se k 1. 1. 2014 nacházelo 177 památek.

⁸ Seznam památek a unikátních krajinných a historických celků, které se za Českou republiku ucházejí o zápis na seznam nejvýznamnějších světových památek.

⁹ Seznam památek doporučených Vědeckou radou Ministerstva kultury pro památkovou péči k prohlášení za národní kulturní památky.

¹⁰ Jedná se o dotaci z IROP a ze státního rozpočtu.

¹¹ Míra podpory ze státního rozpočtu byla ve výši 0–15 % dle kategorie žadatele.

¹² Na základě rozhodnutí č. 115/2015 ministryně pro místní rozvoj ze dne 23. září 2015 o delegování funkcí a úkolů Řídicího orgánu Integrovaného regionálního operačního programu na Centrum pro regionální rozvoj České republiky jako zprostředkující subjekt Integrovaného regionálního operačního programu a na základě veřejnoprávní smlouvy o výkonu některých úkolů řídicího orgánu zprostředkujícím subjektem v rámci implementace Integrovaného regionálního operačního programu ze dne 28. 12. 2017.

- 41. výzva IROP – ZEFEKTIVNĚNÍ PREZENTACE, POSÍLENÍ OCHRANY A ROZVOJE KULTURNÍHO DĚDICTVÍ – INTEGROVANÉ PROJEKTY IPRÚ¹³. Jednalo se o průběžnou výzvu. Výzva byla zacílena na aktivitu památky a muzea.
- 48. výzva IROP – ZEFEKTIVNĚNÍ PREZENTACE, POSÍLENÍ OCHRANY A ROZVOJE KULTURNÍHO DĚDICTVÍ – INTEGROVANÉ PROJEKTY ITI¹⁴. Jednalo se o průběžnou výzvu. Výzva byla zacílena na aktivitu památky a muzea.
- 52. výzva IROP – REVITALIZACE VYBRANÝCH PAMÁTEK II. Jednalo se o kolovou výzvu, která je od 19. 10. 2020 uzavřená. Výzva byla zacílena na revitalizaci a zatraktivnění vybraných památek.

V souvislosti s revitalizací vybraných památek vyhlásilo MMR dvě kolové výzvy s celkovou alokací 7 906 mil. Kč. Peněžní prostředky poskytnuté z IROP k datu 31. 12. 2021 dosáhly 3 785 mil. Kč. Přehled o vyhlášených kolových výzvách je uveden v tabulce č. 1.

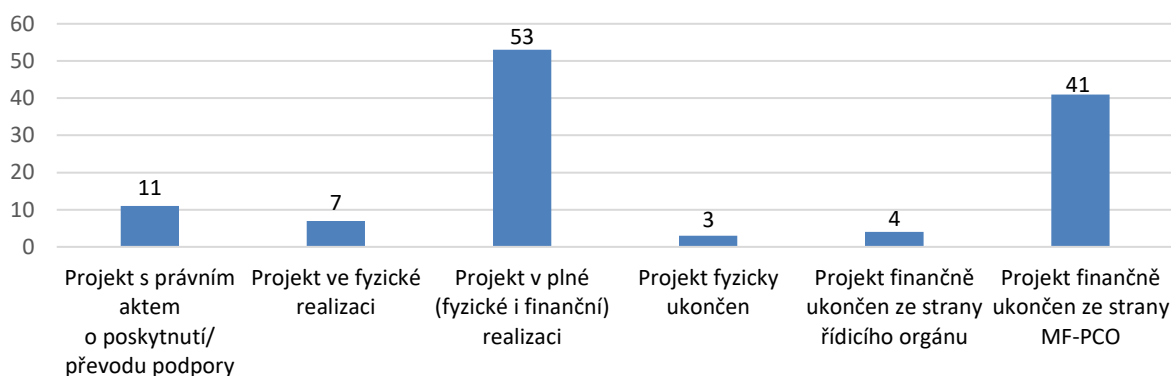
Tabulka č. 1: Údaje o nastavení a stavu čerpání u výzev č. 13 a č. 52 (EFRR) (v Kč)

	Alokace (IROP)	Počet zaregistrovaných žádostí	Finanční prostředky v zaregistrovaných žádostech o podporu (podpora z IROP)	Počet projektů s právním aktem o poskytnutí podpory	Právní akt o poskytnutí podpory (podpora z IROP)	Finanční prostředky proplacené v žádostech o platbu (podpora z IROP)
13. výzva IROP	3 248 000 000,00	63	3 737 590 198,22	52	2 739 064 030,42	2 327 051 323,42
52. výzva IROP	4 658 349 078,00	88	5 687 540 657,51	67	4 400 255 913,95	1 457 558 577,66
Celkem	7 906 349 078,00	151	9 425 130 855,73	119	7 139 319 944,37	3 784 609 901,08

Zdroj: vlastní zpracování ze sestavy MS2014+¹⁵ DWH022a ke dni 31. 12. 2021.

Ke dni 31. 12. 2021 vydalo MMR v rámci dvou kolových výzev 119 právních aktů o poskytnutí podpory s celkovými způsobilými výdaji ve výši 8 399 mil. Kč a příspěvkem z IROP ve výši 7 139 mil. Kč. Informace o počtu a stavu všech projektů zaměřených na revitalizaci vybraných památek poskytuje graf č. 1.

Graf č. 1: Projekty podpořené z IROP – počty projektů v jednotlivých fázích realizace (k 31. 12. 2021)



Zdroj: MS2014+.

Pozn.: MF-PCO = Ministerstvo financí – platební a certifikační orgán.

Podrobné informace o jednotlivých projektech jsou uvedeny v interaktivní mapě, která je přílohou č. 2 (<https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=12351>).

¹³ Integrované plány rozvoje území.

¹⁴ Integrované územní investice.

¹⁵ MS2014+ je jednotný monitorovací systém, do kterého žadatelé zadávají své žádosti o evropské dotace z ESIF, po jejich získání je v něm mohou dále spravovat a jsou v něm administrovány jednotlivé operační programy.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda vybrané projekty IROP určené na revitalizaci kulturních památek přispěly k zachování, ochraně a rozvoji potenciálu kulturního dědictví a zda jsou schopny naplnit cíle programu účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Kontrola NKÚ se zaměřila na výzvy, které podporují opatření vedoucí k zachování, ochraně a rozvoji potenciálu kulturního dědictví a jeho využívání k vyváženému rozvoji území s pozitivními dopady na místní či regionální zaměstnanost a konkurenceschopnost. Do kontrolního vzorku byly zahrnuty dvě uzavřené kolové výzvy IROP vyhlášené v rámci SC 3.1. Jednalo se o 13. výzvu *Revitalizace vybraných památek* a 52. výzvu *Revitalizace vybraných památek II*. Výzvy uvedené v tabulce č. 1 byly zdrojem pro výběr projektů do kontrolního vzorku. NKÚ prověřil:

- plnění povinností MMR v roli ŘO IROP zejména v oblasti plánování a vyhlášení výzev, monitoringu a vyhodnocování podpory a v oblasti výkonu kontrolní činnosti;
- plnění povinností stanovených rozhodnutím nebo smlouvou o delegování některých činností na zprostředkující subjekt (CRR) zejména v oblasti hodnocení žádostí o podporu, kontroly věcné a finanční stránky realizace projektů a v oblasti monitorování projektů;
- 16 projektů¹⁶, u kterých byla dle rozhodnutí o poskytnutí dotace poskytnuta podpora z IROP v celkové výši 854,1 mil. Kč. Kontrola uvedených projektů byla provedena u 13 příjemců, u kterých bylo prověřováno dodržení cíle/účelu a indikátorů projektu; oblast výběru dodavatelů / zadávání veřejných zakázek; oblast způsobilosti výdajů; splnění dalších podmínek a povinností příjemců vyplývajících z pravidel IROP.

Kontrolou NKÚ byla posuzována účelnost a hospodárnost projektů nejen úzce ve vztahu k naplnění smluvně požadovaných výstupů, dalších parametrů projektů stanovených poskytovatelem dotace (kritérium účelovosti) a dosažení cílových indikátorů, ale i s ohledem na jejich obecné vymezení obsažené např. v zákoně č. 320/2001 Sb.¹⁷ nebo ve finančních nařízeních EU¹⁸.

U všech kontrolovaných osob byl v souvislosti s činnostmi, které při administraci nebo realizaci projektů vykonávají, prověřen jejich soulad s právními předpisy, s ustanoveními dohod o delegování vybraných činností a rovněž s pravidly IROP.

V rámci kontrolní akce uskutečnil NKÚ online dotazníkové šetření. Z 90 oslovených příjemců, kteří realizují 119 projektů, vyplnilo dotazník 57 příjemců realizujících 72 projektů.

¹⁶ Přehled projektů se základními údaji k poskytnuté podpoře je uveden v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

¹⁷ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

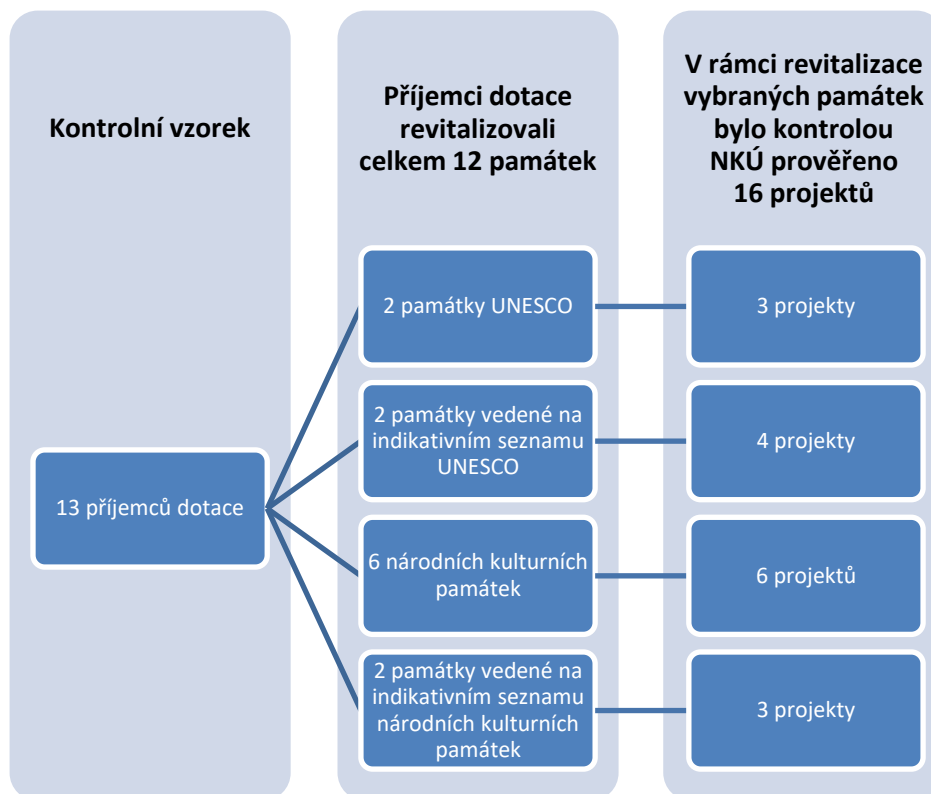
¹⁸ Nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002; a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

Kontrolováno bylo období od roku 2015 do roku 2020, v případě věcných souvislostí i období předchozí a následující.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků na úrovni systému¹⁹ poskytování podpory z IROP činil 7 906,3 mil. Kč. Kontrolovaný objem peněžních prostředků kontrolního vzorku 16 projektů činil 545,7 mil. Kč²⁰; z toho 499,5 mil. Kč bylo poskytnuto z IROP.

V rámci projektů vybraných do kontrolního vzorku NKÚ se provádí revitalizace vybraných památek²¹. Podrobnější údaje uvádí obrázek č. 1.

Obrázek č. 1: Údaje ke kontrolovaným projektům



Zdroj: zpracoval NKÚ dle údajů v MS2014+.

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

¹⁹ Objem prostředků na úrovni systému poskytování podpory představují veškeré prostředky alokované ve výzvách IROP.

²⁰ Jedná se o výši proplacené podpory z IROP a ze státního rozpočtu ke dni 31. 12. 2021.

²¹ Předmětem dotace byla zejména revitalizace památek včetně stavebních a restaurátorských prací, úprava prostor expozic, zřízení nových expozic, digitalizace památek, zahradní úpravy a odstranění přístupových bariér.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

Podrobné skutečnosti jsou ve vazbě na cíl kontrolní akce rozděleny do čtyř kapitol:

- A. Poskytování a čerpání peněžních prostředků z IROP,
- B. Přínos poskytnuté podpory ze SC 3.1 pro zachování, ochranu a rozvoj potenciálu kulturního dědictví a jeho využití k vyváženému rozvoji území s pozitivními dopady na místní či regionální zaměstnanost a konkurenceschopnost,
- C. Stav čerpání podpory poskytnuté z IROP v rámci 13. a 52. výzvy,
- D. Dotazníkové šetření NKÚ.

A. Poskytování a čerpání peněžních prostředků z IROP

A.1 Činnosti MMR v roli ŘO IROP a činnosti CRR v roli zprostředkujícího subjektu IROP

4.1 Poskytovatelem podpory je MMR v roli ŘO IROP. Administrací podpory z IROP je pověřeno CRR. Na základě smlouvy o delegování vybraných činností provádí CRR hodnocení projektů, administruje zprávy o realizaci projektu, žádosti o změnu, žádosti o platbu a zprávy o udržitelnosti, provádí kontrolu zadávání veřejných zakázek a vykonává veřejnosprávní kontroly na místě.

Plánování a vyhlášení výzev

4.2 Pro SC 3.1 mělo MMR vyčleněno 9,16 % celkové alokace z IROP (425 278 328 €). Alokace podpory z IROP pro SC 3.1 byla po celou dobu implementace IROP ve stejné výši. Alokace 13. a 52. výzvy se odvíjela od disponibilních prostředků určených na realizaci opatření SC 3.1, a to zejména ve vztahu k absorpční kapacitě²².

MMR navýšilo alokaci 13. výzvy o 248 mil. Kč z IROP (EFRR) na 3 248 mil. Kč. Důvodem navýšení alokace výzvy byl vysoký počet projektů, které splňovaly kritéria hodnocení. Navýšení 13. výzvy bylo umožněno díky snížení alokace průběžné 25. výzvy ve specifickém cíli 3.1. Dále MMR dvakrát navýšilo alokaci 52. výzvy, a to o částku 1 550 mil. Kč z IROP (EFRR) na 3 101 mil. Kč a o částku 1 556 mil. Kč z IROP (EFRR) na 4 658 mil. Kč. Důvodem k navýšení alokace bylo pokrytí většího počtu úspěšných projektů a urychlení procesu jejich schvalování. K navýšení alokace byly použity prostředky původně rezervované ve SC 3.1 pro integrované územní investice a integrované plány rozvoje území. Současně byly k navýšení výzvy využity i úspory z ukončených výzev č. 13 a č. 21 ve specifickém cíli 3.1. Zejména v důsledku změn alokace se zvýšila hodnota indikátoru výstupu „počet revitalizovaných památkových objektů“ ze 43 objektů na 120 objektů.

4.3 MMR stanovilo podmínky pro poskytnutí podpory v textu výzev a v navazující dokumentaci, kterou tvoří pravidla pro žadatele a příjemce (*Obecná pravidla pro žadatele a příjemce a Specifická pravidla pro žadatele a příjemce*), a stanovilo rovněž kritéria pro hodnocení projektů. Výzvy obsahovaly časové podmínky a základní informace pro získání podpory. Ve *Specifických pravidlech pro žadatele a příjemce* nastavilo MMR typy podporovaných projektů a aktivit, strukturu financování, způsobilé výdaje, indikátory a podalo

²² V *Analýze absorpční kapacity IROP* vydané k datu 30. 6. 2015 je mj. uvedeno: „... Finanční zdroje vyčleněné pro národní programy v oblasti kulturního dědictví jsou v rozmezí řádově v desítkách tisíc korun na projekt a většina kulturních památek musí být opravována po etapách. V případě národních kulturních památek či památek UNESCO nedosahují krajské či obecní zdroje požadované finanční výše...“

Pro celou oblast kulturních památek, muzeí a knihoven odhadlo Ministerstvo kultury absorpční kapacitu celkově na 19 mld. Kč, z toho záměry podporované ve specifickém cíli 3.1 na 11,7 mld. Kč.“

informace o veřejné podpoře, hodnocení a výběru projektů, monitorování projektů, financování, udržitelnosti. Dále MMR stanovilo, že součástí projektu musí být zpřístupnění podpořené památky nebo její části.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že MMR v kontrolovaných dotačních výzvách nastavilo konkrétní, termínované a reálné podmínky pro realizaci projektů v oblasti cílů, tzn. čeho má být projektem dosaženo.

Hodnocení a výběr projektů

4.4 Lhůta pro hodnocení formálních náležitostí a přijatelnosti žádosti o podporu, kterou MMR stanovilo na 40 pracovních dnů²³ + 20 pracovních dnů za každý násobek alokace²⁴, nebyla ani v jedné z kontrolovaných výzev v průměru dodržena. Na základě analýzy dodržování lhůt pro hodnocení formálních náležitostí a přijatelnosti žádosti o podporu podle nastavených pravidel Nejvyšší kontrolní úřad zjistil, že se proces hodnocení zpožďoval u 13. výzvy v průměru o 10 pracovních dnů a u 52. výzvy v průměru o 41 pracovních dnů. Nejdéle trvalo hodnocení formálních náležitostí a přijatelnosti u jednoho projektu 52. výzvy, a to 174 pracovních dnů. Jednalo se o náhradní projekt č. CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_059/0004633, žádost byla zaregistrována dne 27. 3. 2017 a podmínky hodnocení formálních náležitostí a přijatelnosti splnila dne 23. 11. 2017.

Úspěšné žádosti byly vyřizovány vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace. U úspěšných žádostí bylo rozhodnutí o poskytnutí dotace vydáno v průměru za 225 pracovních dnů (13. výzva), resp. za 504 pracovních dnů (52. výzva). Nejdélší administrace žádosti trvala 1 129 pracovních dnů. U projektu č. CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_059/0004576 byla žádost zaregistrována dne 23. 3. 2017 a rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno dne 20. 7. 2021. Jednalo se o náhradní projekt.

Průměrná doba všech fází administrace žádostí o podporu se zvyšovala zejména u 52. výzvy. Příčinou zvyšování průměrné doby administrace u této výzvy bylo mj. navyšování alokace, v návaznosti na to totiž byly vybírány další projekty ze seznamu náhradních projektů, čímž docházelo k pozdějšímu vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Lhůta pro hodnocení formálních náležitostí a přijatelnosti, kterou si MMR nastavilo v *Operačním manuálu IROP*, nebyla u kontrolovaných výzev v průměru dodržena. Lhůtu pro hodnocení formálních náležitostí a přijatelnosti stanovilo MMR nereálně.

4.5 Kontrolou NKÚ bylo prověřeno osm projektů²⁵ a bylo zjištěno nedodržování administrativních lhůt stanovených v *Operačním manuálu IROP*:

- CRR v případě šesti projektů překročilo celkovou administrativní lhůtu pro kontrolu přijatelnosti a formálních náležitostí žádosti o podporu stanovenou u 13. výzvy v délce 24 pracovních dnů a u 52. výzvy v délce 100 pracovních dnů.

²³ S účinností od 2. 6. 2017.

²⁴ U kolové výzvy je lhůta 40 pracovních dnů v případě nepřekročení alokace výzvy podanými žádostmi. Při překročení alokace podanými žádostmi o podporu se lhůta prodlužuje o 20 pracovních dnů za každý násobek překročené alokace.

²⁵ Z kontrolního vzorku 16 projektů byly prověřeny činnosti CRR u osmi projektů. Prověřené projekty jsou uvedeny v příloze č. 3.

- CRR v případě tří projektů překročilo stanovenou lhůtu pro přiřazení kompetencí k věcnému hodnocení projektu v délce dvou pracovních dnů, přičemž celková lhůta pro provedení věcného hodnocení byla dodržena.
- CRR v případě dvou projektů překročilo celkovou lhůtu pro zpracování ex-ante analýzy rizik stanovenou v délce 11 pracovních dnů.

Monitoring

4.6 V rámci SC 3.1 stanovilo MMR ke sledování věcného pokroku a dosažení cíle indikátory výstupu a výsledku. Indikátory výstupu jsou dva: „počet revitalizovaných památkových objektů“²⁶ (cílová hodnota v roce 2023 je 120 objektů) a „zvýšení očekávaného počtu návštěv podporovaných kulturních a přírodních památek a atrakcí“²⁷ (cílová hodnota v roce 2023 je 698 025 návštěv/rok). Indikátorem výsledku je „počet návštěv kulturních památek a paměťových institucí zpřístupněných za vstupné“²⁸ (cílová hodnota v roce 2023 je 33 000 000 návštěv/rok).

4.7 MMR vydalo v rámci 13. a 52. výzvy 119 rozhodnutí o poskytnutí dotace s cílovou hodnotou indikátoru „počet revitalizovaných památkových objektů“ 121 objektů²⁹ a s cílovou hodnotou indikátoru „zvýšení očekávaného počtu návštěv podporovaných kulturních a přírodních památek a atrakcí“ 591 292 návštěv/rok³⁰. MMR zavázalo v rozhodnutích o poskytnutí dotace příjemce podpory tak, aby byly v roce 2023 naplněny cílové hodnoty indikátorů výstupu, které byly stanoveny za účelem sledování věcného pokroku a dosažení cíle.

4.8 Indikátor výsledku „počet návštěv kulturních památek a paměťových institucí zpřístupněných za vstupné“ nastavilo MMR na úrovni řídicího orgánu jako indikátor celku, který sleduje vývoj návštěvnosti kulturních památek a paměťových institucí v České republice, ale nesleduje aktuální stav věcného plnění programu, tj. vývoj návštěvnosti podpořených památek. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že MMR nenastavilo³¹ interní

²⁶ Jedná se o počet revitalizovaných (tzn. rekonstruovaných, renovovaných, zatraktivněných apod.) památkových objektů, které byly opraveny v rámci projektů s možností realizace opatření vedoucích k zefektivnění a ochraně mobiliárních fondů, které jsou součástí památkových objektů. Památkovým objektem se rozumí takový objekt, který je uveden na: a) seznamu národních kulturních památek, b) indikativním seznamu národních kulturních památek, c) *Seznamu světového dědictví UNESCO*, d) indikativním seznamu světového dědictví UNESCO.

²⁷ Ex-ante odhad zvýšení počtu návštěv lokality v následujícím roce po ukončení projektu / ukončení fyzické realizace projektu. Zahrnuje lokality, kde došlo k jejich podpoře za účelem zatraktivnění a podpory udržitelného turismu. Zahrnuje lokality s předchozí turistickou aktivitou i bez ní (např. přírodní parky či objekty přebudované na muzea). Jeden návštěvník může být započítán vícekrát (v případě, že učiní více návštěv), skupina návštěvníků je započítávána dle počtu jejích členů. Stanovení očekávaného počtu návštěv může být založeno na počtu vydaných vstupenek.

²⁸ Počet návštěv kulturních památek (např. hradů, zámků, sakrálních staveb apod.) a paměťových institucí, které jsou zpřístupněny za vstupné, v rámci České republiky za období jednoho roku.

²⁹ V rámci 41. a 48. výzvy (nebyly předmětem kontroly NKÚ) vydalo MMR rozhodnutí o poskytnutí dotace s cílovou hodnotou indikátoru „počet revitalizovaných památkových objektů“ 24 objektů.

³⁰ V rámci 41. a 48. výzvy (nebyly předmětem kontroly NKÚ) vydalo MMR rozhodnutí o poskytnutí dotace s cílovou hodnotou indikátoru „zvýšení očekávaného počtu návštěv podporovaných kulturních a přírodních památek a atrakcí“ 111 653 návštěv/rok.

³¹ Metodické pokyny *Zásady tvorby a používání indikátorů v programovém období 2014–2020*.

výsledkové indikátory, které by umožnily hodnocení skutečných přínosů podpory na úrovni projektů SC 3.1.

4.9 Indikátor „počet návštěv kulturních památek a paměťových institucí zpřístupněných za vstupné“ stanovilo MMR na základě čl. 96 odst. 2 první pododstavec písm. b) bod ii) Obecného nařízení³². Hodnoty indikátoru (vstupní i průběžné) však vycházejí ze statistických dat NIPOS, která jsou pro vyhodnocování indikátoru výsledku nevhodná, neboť:

- mezi respondenty NIPOS je pouze 11 % právních subjektů, jejichž projekty byly podpořeny v rámci 13. a 52. výzvy IROP;
- obsahují údaje o návštěvnosti souhrnně za právní subjekt, nikoliv za podpořený památkový objekt;
- statistika zahrnuje údaje o počtu návštěvníků pouze za vstupné a nepostihuje návštěvnost bez vstupného;
- statistika nepostihuje externí vlivy na vývoj návštěvnosti (např. klimatické podmínky, atraktivnost krátkodobých výstav, expozic a sbírek, epidemickou situaci apod.).

NKÚ zjistil, že pro vyhodnocení přínosů a dopadů podpory ze SC 3.1 jsou údaje o „počtu návštěv kulturních památek a paměťových institucí zpřístupněných za vstupné“ vycházející ze statistiky NIPOS nedostatečné.

Kontrolní činnost

4.10 V této oblasti byly identifikovány nedostatky, které se týkají posuzování způsobilosti výdajů, splnění podmínek pro pronájem majetku a dodržování administrativních lhůt stanovených v *Operačním manuálu IROP*.

4.11 CRR neidentifikovalo u dvou projektů (tří případů) nezpůsobilé výdaje v celkové výši 110 540 Kč, které příjemci uplatnili v rámci výdajů za stavební práce (chybný výpočet DPH), výkon činnosti koordinátora BOZP a technickou pomoc při stavbě. Tyto výdaje nesplňovaly hledisko věcné způsobilosti stanovené v pravidlech pro žadatele a příjemce.

MMR v rámci administrativního ověřování nezajistilo³³, aby byly schváleny pouze výdaje způsobilé k financování ze zdrojů ESIF podle pravidel³⁴. Ve třech případech schválilo nezpůsobilé výdaje v celkové výši 110 540 Kč. Na základě schválených nezpůsobilých výdajů poskytlo MMR neoprávněně dotaci v celkové výši 100 024 Kč.

4.12 CRR schválilo ve dvou případech v rámci administrativního ověření žádostí o platbu způsobilé výdaje doložené fakturami, které nebyly označeny registračním číslem projektu.

4.13 CRR schválilo v jednom případě žádost o změnu obsahující smlouvu o pronájmu majetku zhodnoceného s účastí dotace, aniž by příjemce doložil předchozí písemný souhlas

³² 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.

³³ Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci ESIF pro období 2014–2020.

³⁴ Metodický pokyn pro způsobilost výdajů a jejich vykazování v programovém období 2014–2020, pravidla pro žadatele a příjemce.

ŘO IROP s pronájmem nemovitých věcí. Příjemce předložil CRR nájemní smlouvu současně se změnou finančního plánu až po nabytí účinnosti smlouvy. CRR žádost o změnu schválilo, přičemž nevyzvalo příjemce k doplnění souhlasu ŘO IROP ani mu nevyměřilo sankci za porušení podmínek.

4.14 MMR ve třech případech z 56 případů nedodrželo lhůtu stanovenou v *Operačním manuálu IROP* pro schválení žádosti o platbu v délce 20 pracovních dnů od schválení CRR a v šesti případech z 55 případů nebyla dodržena maximální lhůta pro administraci žádosti o platbu a proplacení v délce 90 kalendářních dnů.

4.15 CRR nedodrželo u prověřovaného vzorku osmi projektů administrativní lhůtu stanovené v *Operačním manuálu IROP*:

- z celkového počtu 25 zpráv o realizaci projektu nedodrželo CRR u pěti z nich lhůtu pro administrativní ověření v délce 40 pracovních dnů a ve třech případech rovněž celkovou dobu schvalování v délce 90 kalendářních dnů od podání;
- z celkového počtu 25 žádostí o platbu nedodrželo CRR v pěti případech lhůtu pro administrativní ověření žádosti o platbu v 1. stupni v délce 20 pracovních dnů od podání;
- z celkového počtu 73 žádostí o změnu nedodrželo CRR v jednom případě lhůtu pro schválení žádosti o změnu v délce 20 pracovních dnů od oznámení změny.

A.2 Příjemci podpory z IROP

4.16 Příjemci podpory jsou při realizaci programu povinni řídit se příslušnými právními předpisy ČR a EU. Příjemci dotace z IROP, u nichž NKÚ provedl kontrolu, čerpali peněžní prostředky na stanovený účel, využili dotační prostředky dle schváleného projektu a většina z nich postupovala v souladu s právními předpisy, pokyny a pravidly. Některé skutečnosti zjištěné u příjemců však NKÚ vyhodnotil jako porušení právních předpisů. Příjemci u dvou projektů nevykázali výdaje v souladu s podmínkami upravujícími způsobilost výdajů³⁵. V souhrnu se jednalo o částku ve výši 100 024 Kč, kterou NKÚ vyhodnotil jako skutečnosti nasvědčující porušení rozpočtové kázně³⁶ a nesrovnalosti³⁷. Jednotlivá porušení jsou uvedena v příkladech č. 1 a č. 2.

Příklad č. 1

V rámci projektu příjemce rekonstruoval objekt konkatedrály. U jedné faktury za stavební práce příjemce uplatnil nezpůsobilé výdaje za chybně vypočtenou DPH ve výši 10 764 Kč. Na jejich úhradu použil příjemce podporu z IROP a ze státního rozpočtu ve výši 10 226 Kč. Zároveň vznikla nesrovnalost ve výši 9 149 Kč (85% podíl prostředků poskytnutý z IROP).

³⁵ Specifická pravidla pro žadatele a příjemce.

³⁶ Ustanovení § 3 písm. e) a ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

³⁷ Ustanovení článku 125 Obecného nařízení.

Příklad č. 2

V rámci projektu příjemce rekonstruoval objekt zámku. Příjemce uplatnil způsobilé výdaje za výkon činnosti koordinátora BOZP v celkové výši 160 000 Kč. Část výdajů uhrazených příjemcem za výkon činnosti koordinátora BOZP však nebyla způsobilá, protože stavební objekt, ke kterému se část uhrazených a uplatněných výdajů na výkon činnosti koordinátora BOZP vztahovala, nebyl součástí projektu. NKÚ vyčíslil tyto výdaje částkou ve výši 31 776 Kč. Na jejich úhradu použil příjemce podporu z IROP a ze státního rozpočtu ve výši 28 598 Kč. Zároveň vznikla nesrovnalost ve výši 27 010 Kč (85% podíl prostředků poskytnutý z IROP).

Dále příjemce v rámci tohoto projektu uplatnil výdaje za výkon technické pomoci při stavbě v celkové částce 89 500 Kč. Část výdajů uhrazených příjemcem za technickou pomoc však byla nezpůsobilá, neboť stavební objekt, ke kterému se část uhrazených a uplatněných výdajů na technickou pomoc vztahovala, nebyl součástí projektu. NKÚ vyčíslil tyto výdaje částkou ve výši 68 000 Kč. Na jejich úhradu použil příjemce podporu z IROP a ze státního rozpočtu ve výši 61 200 Kč. Zároveň vznikla nesrovnalost ve výši 57 800 Kč (85% podíl prostředků poskytnutý z IROP).

4.17 V jednom případě uzavřel příjemce nájemní smlouvu a před nabytím účinnosti této nájemní smlouvy nepožádal dle *Obecných pravidel pro žadatele a příjemce ŘO IROP* o souhlas s pronájmem majetku.

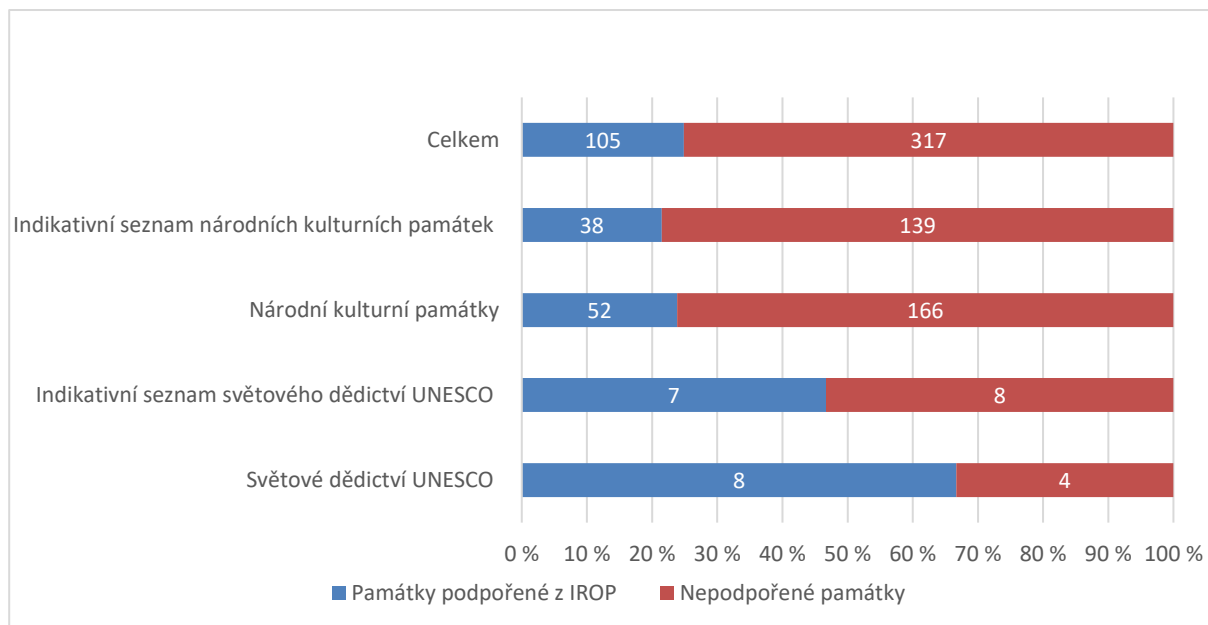
B. Přínos poskytnuté podpory ze SC 3.1 pro zachování, ochranu a rozvoj potenciálu kulturního dědictví a jeho využití k vyváženému rozvoji území s pozitivními dopady na místní či regionální zaměstnanost a konkurenceschopnost

B.1 Přínos poskytnuté podpory pro zachování, ochranu a rozvoj potenciálu kulturního dědictví

4.18 Podpora ze SC 3.1 směřuje na památky, které mají největší potenciál pro sociální a ekonomický rozvoj regionů. V rámci IROP mohla být podpora využita na revitalizaci a zatraktivnění 422 památek vedených na seznamech podporovatelných památek³⁸. Přehled o podílu památek podpořených z IROP je uveden v grafu č. 2.

³⁸ Seznam světového dědictví UNESCO podporovatelného z IROP, indikativní seznam světového dědictví UNESCO v kategorii kulturní dědictví podporovatelného z IROP, seznam národních kulturních památek podporovatelných z IROP k 1. 1. 2014, indikativní seznam národních kulturních památek podporovatelných z IROP k 1. 1. 2014.

Graf č. 2: Podporovatelné a podpořené památky



Zdroj: seznamy podporovatelných památek, MS2014+.

Formou dotace z IROP podpořilo MMR 105 památek, které zahrnují 121 objektů, což činí celkem 24,88 % podporovatelných památek. NKÚ prověřil 16 projektů a konstatuje, že podpora ze SC 3.1 na revitalizaci a zatraktivnění souboru památek přispívá k jejich zachování, ochraně a rozvoji potenciálu kulturního dědictví. Níže jsou uvedeny některé příklady kontrolovaných projektů.

Příklad č. 3

Projekt *Skutečná záchrana nemovité kulturní památky č. p. 102 – Mederova domu v Žatci* Dům je zařazen na indikativní seznam světového dědictví UNESCO a dlouhodobě byl nepřístupný z důvodu havarijního stavu. Došlo ke zřícení krovu a k destrukci částí obvodových zdí i vnitřních konstrukcí.

Cílem projektu byla záchrana městského domu z přelomu 14. a 15. století. Realizací projektu dochází k udržení mimořádné univerzální hodnoty historického dědictví města Žatec pro současnost i budoucí generace, obnovení funkčního využití pro turistický ruch, záchraně a rehabilitaci jednoho z nejcennějších měšťanských objektů Ústeckého kraje a k udržení autenticity statku Žatec – město chmele.

Příklad č. 4

Projekt *Revitalizace katedrály sv. Bartoloměje v Plzni*

Stav interiéru objektu národní kulturní památky byl velmi špatný. Díky realizaci projektu došlo k revitalizaci katedrály jako důležité součásti sociálně-kulturní infrastruktury města Plzně. Hlavním cílem projektu byla revitalizace a zatraktivnění katedrály, tj. obnova a zachování interiéru památky včetně vybraných prvků exteriéru, zvýšení komfortu návštěvníků katedrály a rozšíření a zatraktivnění prohlídkového okruhu katedrály.

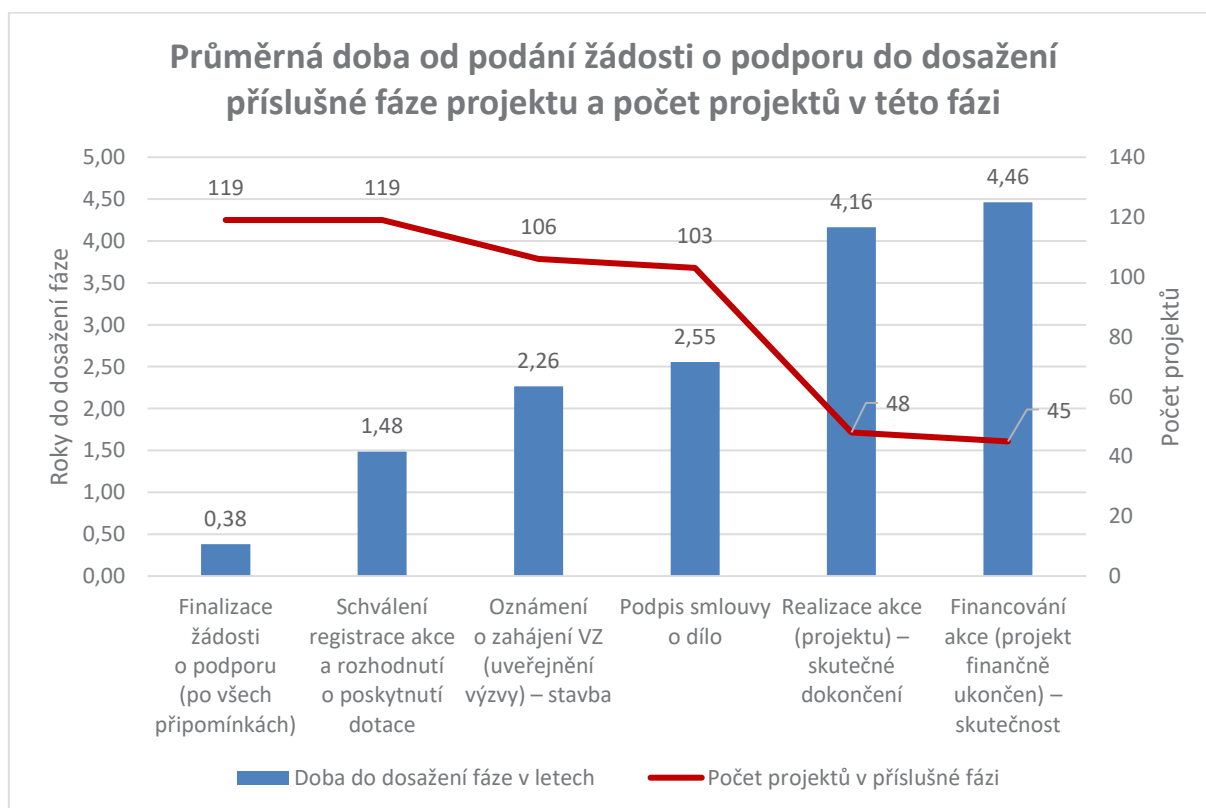
Příklad č. 5

Projekt *Revitalizace kolonády, haly Vincentka a navazujících objektů v Luhačovicích nominovaných na zápis do UNESCO*

Primárním cílem projektu byla revitalizace zcela unikátní kulturní památky v podobě lázeňské kolonády v Luhačovicích, v areálu nominovaném na zápis v rámci světového kulturního dědictví UNESCO. Některé prvky památky byly na konci své životnosti či v havarijním stavu. Revitalizací všech částí kolonády mělo dojít k obnově původních stavebních a konstrukčních prvků, které by jinak dále ztrácely na své hodnotě. Cílovou skupinou jsou návštěvníci, obyvatelé města Luhačovice, vlastníci a správci kulturního a přírodního dědictví a dále podnikatelské subjekty podnikající v prostorách kolonády a pořadatelé kulturních akcí v hale *Vincentka*. Realizací projektu dojde ke zpřístupnění unikátních prostor, které byly dosud návštěvníkům uzavřeny, a k rozšíření nabídky aktivního využití času.

4.19 Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že ke dni 31. 12. 2021 bylo dokončeno 45 projektů. Průměrná doba realizace 45 dokončených projektů byla čtyři roky a pět měsíců. Jedná se o průměrnou dobu od podání žádosti o podporu do ukončení financování akce ze strany ŘO IROP. Nejdéle trvala fáze *realizace akce (projektu) – skutečné dokončení*, v průměru to bylo jeden rok a sedm měsíců od podpisu smlouvy o dílo. V grafu č. 3 je uvedena průměrná doba od podání žádosti o podporu do dosažení příslušné fáze projektu a počet projektů v této fázi.

Graf č. 3: Průměrná doba od podání žádosti o podporu do dosažení příslušné fáze projektu



Zdroj: MS2014+, data jsou aktuální k 31. 12. 2021.

4.20 Za účelem porovnání podpory obnovy památek, která je financována z IROP a z národních zdrojů, byly použity výsledky kontrolní akce 17/01 – *Peněžní prostředky státu*

poskytované z Programu záchrany architektonického dědictví na záchranu a obnovu kulturních památek³⁹.

V obrázku č. 2 je uvedeno porovnání obnovy památek financovaných ze specifického cíle 3.1 IROP a ze státního rozpočtu.

Obrázek č. 2: Porovnání obnovy památek financovaných ze SC 3.1 IROP a ze státního rozpočtu

Porovnání	IROP – SC 3.1	Státní rozpočet
Období	2014–2020	1995–2016
Podpora/příspěvek	7 139 mil. Kč	6 416 mil. Kč
Počet projektů/dílčích akcí	119	5 359
Průměrná výše příspěvku	60 mil. Kč	1 mil. Kč
Doba realizace (roky)	4,46	15

Zdroj: MS2014+, kontrolní závěr NKÚ č. 17/01.

Pozn.: Počet projektů/dílčích akcí – v případě financování ze SC 3.1 IROP se jedná o počet projektů, v případě financování ze státního rozpočtu se jedná o počet dílčích akcí. Příjemce příspěvku ze státního rozpočtu vstupuje do Programu záchrany architektonického dědictví na záchranu a obnovu kulturních památek vstupním projektem a následně podává každoročně žádost o zařazení akce obnovy. Jednotlivé projekty obsahují více dílčích akcí, které jsou zařazeny do financování z Programu záchrany architektonického dědictví na záchranu a obnovu kulturních památek.

Průměrná výše příspěvku (v mil. Kč) – v případě financování z IROP se jedná o průměrnou podporu z IROP dle rozhodnutí o poskytnutí dotace. V případě financování ze státního rozpočtu se jedná o průměrný poskytnutý (proplacený) příspěvek.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že v rámci podpory z IROP se památky revitalizují komplexně, projekt není dělen na jednotlivé dílčí akce. Dále se snižují související náklady, např. náklady na opakované zřízení staveniště, přesuny hmot, administraci stavebních řízení, veřejných zakázek, žádostí o dotaci a monitorování projektů.

4.21 Z dotazníkového šetření NKÚ vyplynulo, že podpora ze SC 3.1 na revitalizaci a zatraktivnění souboru památek přispívá k jejich zachování. Více než polovina příjemců by bez podpory z IROP památky nerevitalizovala, což by vedlo k trvalému poškození památek nebo k dalšímu poškození památek a nárůstu nákladů na opravy, objekty by nebyly zpřístupněny v takovém rozsahu a sbírkové předměty by nemohly být prezentovány

³⁹ Program je dlouhodobým programem zachování a obnovy ohrožených nemovitých kulturních památek odstraňujícím havarijní stav. Poskytnutý příspěvek je systémovým řešením účasti státu na záchraně nejcennější části architektonického dědictví, jako jsou hrady, zámky, kláštery, paláce včetně historických zahrad a parků, kostely, radnice, obranné městské a pevnostní systémy a jiné velké stavební objekty, které byly prohlášeny světovými památkami UNESCO, národními kulturními památkami nebo kulturními památkami.

veřejnosti vůbec nebo v omezeném rozsahu, návštěvníkům by nebylo nabídnuto moderní zázemí.

4.22 Na základě výše uvedených skutečností NKÚ konstatuje, že podpora z IROP vede k zachování, ochraně a rozvoji potenciálu kulturního dědictví.

B.2 Využití potenciálu kulturního dědictví k vyváženému rozvoji území s pozitivními dopady na místní či regionální zaměstnanost a konkurenceschopnost

4.23 Vliv projektu na vyvážený rozvoj území, zlepšení veřejných služeb a veřejné správy a zajištění udržitelného rozvoje v obcích, městech a regionech, příp. zvýšení konkurenceschopnosti v regionu, posílení veřejných služeb, zaměstnanosti a podpory vzdělanosti jako jednoho z pilířů zvyšování kvality života obyvatel je na úrovni jednotlivých projektů obtížně vyhodnotitelný. Dle *Specifických pravidel pro žadatele a příjemce* mají příjemci povinnost sledovat pouze indikátory výstupu, tj. „počet revitalizovaných památkových objektů“ a „zvýšení očekávaného počtu návštěv podporovaných kulturních a přírodních památek a atrakcí“. Jiné ukazatele není příjemce povinen sledovat. V příkladu č. 6 jsou uvedeny nevyhodnotitelné přínosy a dopady projektu na úrovni jednotlivých projektů.

Příklad č. 6

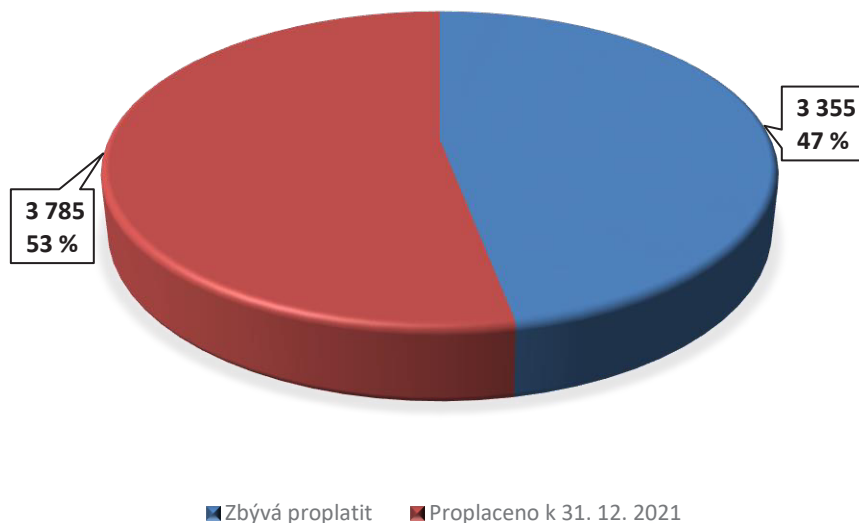
Čtyři příjemci uvedli ve studiích proveditelnosti přínosy a dopady projektu, které jsou obtížně vyhodnotitelné. Jedná se o zlepšení podnikatelského prostředí nejen pro stávající, ale i nové aktivity; stabilizaci obyvatelstva v regionu ohroženém odlivem obyvatel; zvýšení daňové výtěžnosti; zvýšení kvality obecně fyzického a kulturního prostředí města; pozitivní dopady na malé firmy působící v oblasti pohostinství a služeb; zvýšení kvality života obyvatel města. Kvantifikace výše uvedených přínosů je zatížena mnoha externími vlivy.

4.24 MMR nemělo v době kontroly NKÚ nastaven systém vyhodnocení dopadů poskytnuté podpory na místní či regionální zaměstnanost a konkurenceschopnost. MMR rovněž nestanovilo žádná kritéria ani indikátory výsledku pro vyhodnocování využití potenciálu kulturního dědictví k vyváženému rozvoji území s pozitivními dopady na místní či regionální zaměstnanost a konkurenceschopnost. V době kontroly NKÚ připravovalo MMR výsledkovou evaluaci prioritní osy 3 IROP.

C. Stav čerpání podpory poskytnuté z IROP v rámci 13. a 52. výzvy

4.25 Dle vydaných právních aktů o poskytnutí podpory je míra podpory z IROP ve výši 7 139 mil. Kč. Ke dni 31. 12. 2021 poskytlo MMR příjemcům 53 % z podpory z IROP, tj. 3 785 mil. Kč. V grafu č. 4 je uvedeno rozložení realizace a čerpání podpory z IROP v letech 2017–2023.

Graf č. 4: Rozložení čerpání podpory z IROP (v mil. Kč, v %)



Zdroj: MS2014+ ke dni 31. 12. 2021.

Z grafu č. 4 vyplývá, že v letech 2022–2023 zbývá vyčerpat téměř polovinu podpory poskytnuté z IROP prostřednictvím výzev č. 13 a č. 52.

4.26 V rámci navýšení alokace 52. výzvy vydalo MMR jedenáct právních aktů v období od 4. 12. 2020 do 20. 7. 2021, které byly ke dni 31. 12. 2021 v MS2014+ ve stavu „projekt s právním aktem o poskytnutí/převodu podpory“. Jednalo se o projekty vedené na seznamu náhradních projektů schválených ŘO IROP.

Devět projektů s předpokládaným příspěvkem z IROP v celkové výši 545,8 mil. Kč, které byly ve stavu „projekt s právním aktem o poskytnutí/převodu podpory“, má být ukončeno ke dni 31. 12. 2023. U těchto projektů nebyly v době kontroly uzavřeny smlouvy o dílo na stavební a restaurátorské práce.

D. Dotazníkové šetření NKÚ

4.27 NKÚ provedl v rámci kontrolní akce dotazníkové šetření, jehož účelem bylo získat informace o prospěšnosti programu a jeho pravidlech z pohledu příjemců podpory. Z 90 oslovených příjemců, kteří realizují 119 projektů, vyplnilo dotazník 57 příjemců (63,3 %) realizujících 72 projektů (60,5 %). Z dotazníkového šetření vyplynuly zejména tyto skutečnosti:

- Nejčastějším zdrojem informací o programu byl web Ministerstva pro místní rozvoj/IROP. Pokyny a pravidla poskytovatele dotace byly ve většině případů pro příjemce dotace srozumitelné.
- Nejméně náročnými úkony byly *udržitelnost a vytvoření podmíněných aktivit* – například rozšíření expozic apod. Nejtěžšími úkony byly *řízení projektů a administrace změnových listů, vč. víceprací až po schválení CRR*.
- Více než polovinu projektů by příjemci bez poskytnuté dotace nerealizovali. Pokud by projekt nebyl financován pomocí podpory ze SC 3.1, příjemci by projekt postupně realizovali převážně pomocí dotací z národních zdrojů. V případě, že by projekty nebyly

realizovány, památkové objekty by nebyly zpřístupněny v takovém rozsahu, hrozil by z důvodu dalšího chátrání památky nárůst nákladů na opravy a výrazně by se prodloužila doba opravy objektu.

- Třetina příjemců zrušila alespoň jedno zadávací/výběrové řízení. Výběrové/zadávací řízení bylo zrušeno z důvodu nepodání žádné nabídky, vysoké nabídkové ceny, nízkého počtu uchazečů, formálních nedostatků nabídky nebo použití špatného druhu výběrového řízení. V opakované veřejné zakázce se nabídková cena snížila ve více než polovině případů.
- Ve třetině případů nebyl dodržen harmonogram stavebních prací, zejména z důvodu neočekávaných prací.
- V polovině případů respondenti uvedli, že splnění indikátoru „zvýšení očekávaného počtu návštěv podporovaných kulturních a přírodních památek a atrakcí“ nebude/nebylo problémem. Data pro indikátor „zvýšení očekávaného počtu návštěv podporovaných kulturních a přírodních památek a atrakcí“ jsou získávána pomocí vstupného, sčítačů průchodu, odhadem a z informačního centra.
- Více než třetina projektů je zapojena do strategického plánu rozvoje kultury a cestovního ruchu a partnerství mezi subjekty (obce a svazky obcí, místní akční skupiny, zájmová sdružení, spolky, církve, fyzické a právnické osoby).
- Po dokončení projektu podpořeného z IROP nebude památka ve více než polovině případů zcela opravena/restaurována. Další etapu rekonstrukcí, oprav a restaurování plánuje více než polovina příjemců.

Podrobný přehled výsledků dotazníkového šetření provedeného NKÚ je uveden v [příloze č. 1 \(https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=12352\)](https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=12352).

Seznam použitých zkratk

BOZP	Bezpečnost a ochrana zdraví při práci
CRR	Centrum pro regionální rozvoj České republiky
ČR	Česká republika
DPH	Daň z přidané hodnoty
EFRR	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program</i>
ISPK	<i>Integrovaná strategie podpory kultury do roku 2020</i>
MK	Ministerstvo kultury
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NIPOS	Národní informační a poradenské středisko pro kulturu
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Obecné nařízení	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
PO 3	Prioritní osa 3 <i>Integrovaného regionálního operačního programu</i>
ŘO IROP	Řídicí orgán <i>Integrovaného regionálního operačního programu</i>
SC 3.1	Specifický cíl 3.1 <i>Zefektivnění prezentace, posílení ochrany a rozvoje kulturního dědictví</i> prioritní osy 3 IROP
VZ	Veřejná zakázka

Seznam příloh

- Příloha č. 1: Datová příloha ke kontrolnímu závěru NKÚ (<https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=12352>)
- Příloha č. 2: Interaktivní mapa (<https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=12351>)
- Příloha č. 3: Projekty IROP vybrané do kontrolního vzorku NKÚ

Příloha č. 3: Projekty IROP vybrané do kontrolního vzorku NKÚ

Poř. číslo	Registrační číslo projektu	Žadatel	Název projektu	Celkové náklady projektu	Příspěvek EU
1	CZ.06.3.33/0.0/0.0/15_015/0000316	Město Telč	Rekonstrukce střechy a krovu věže Sv. Ducha v Telči	14 150 917,00	12 028 279,45
2	CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_059/0004588	Město Telč	Revitalizace památek v historickém centru města Telče	59 047 257,00	50 190 168,45
3	CZ.06.3.33/0.0/0.0/15_015/0000295	Město Tábor	Stavební úpravy objektu Bechyňské brány v Táboře a rozšíření expozice	18 032 810,00	15 327 888,50
4	CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_059/0004488	Město Tábor	Obnova NKP "Stará radnice" v Táboře	44 586 056,42	37 898 147,95
5	CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_059/0004635	Arcibiskupství olomoucké	Obnova Arcibiskupského zámku a Podzámecké zahrady v Kroměříži – Dědictví moci, slávy a štědrosti	237 924 777,00	202 236 060,45
6	CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_059/0002570	Lázeňská kolonáda Luhačovice, o.p.s.	Revitalizace kolonády, haly Vincentka a navazujících objektů v Luhačovicích nominovaných na zápis do UNESCO	103 591 453,10	88 052 735,13
7	CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_059/0004614	Římskokatolická farnost Panny Marie Opava	Revitalizace konkatedrály Nanebevzetí Panny Marie v Opavě	75 663 832,00	64 314 257,20
8	CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_059/0002928	TATRA TRUCKS a.s.	Revitalizace NKP Slovenská strela a výstavba depozitáře	93 498 909,00	79 474 072,65
9	CZ.06.3.33/0.0/0.0/15_015/0000358	Obec Stará Ves nad Ondřejnicí	Zámek ve Staré Vsi nad Ondřejnicí – stavební úpravy II.	32 318 982,56	27 471 135,17
10	CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_059/0004646	Obec Stará Ves nad Ondřejnicí	Zámek ve Staré Vsi nad Ondřejnicí – stavební úpravy II. SO 03. stavební úpravy 2. NP budovy s knihovnou	7 630 228,16	6 485 693,93
11	CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_059/0004042	Spolek Mederova domu	Skutečná záchrana nemovité kulturní památky č. p. 102 – Mederova domu v Žatci	24 302 612,37	20 657 220,51
12	CZ.06.3.33/0.0/0.0/15_015/0000340	Žatecký pivovar, spol. s r. o.	Záchrana památky č. p. 85 – Muzeum pivovarnictví Žatecka	14 074 393,77	11 963 234,70
13	CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_059/0004638	Ing. Daniel Černý	Rekonstrukce synagogy a rabínského domu v Žatci – Muzeum a kulturní prostor Synagoga Žatec	55 683 709,43	47 331 153,01



Poř. číslo	Registrační číslo projektu	Žadatel	Název projektu	Celkové náklady projektu	Příspěvek EU
14	CZ.06.3.33/0.0/0.0/15_015/0000322	Zemský hřebčinec Písek s.p.o.	Revitalizace, zabezpečení a digitalizace národní kulturní památky Zemského hřebčince Písek	21 097 434,73	17 932 819,52
15	CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_059/0004613	Židovská obec Plzeň	Obnova Velké synagogy a Rabínského domu v Plzni	101 298 962,51	86 104 118,13
16	CZ.06.3.33/0.0/0.0/15_015/0000353	Římskokatolická farnost Plzeň u katedrály svatého Bartoloměje	Revitalizace Katedrály sv. Bartoloměje v Plzni	101 911 850,38	86 625 072,82

Pozn.: U příjemců podpory byly kontrolou NKÚ prověřeny všechny projekty uvedené v tabulce. U CRR byly prověřeny projekty s poř. č. 1, 4, 5, 8, 9, 10, 13, 16.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/15

Peněžní prostředky státu a Evropské unie vynakládané na propagaci zemědělských produktů a potravin

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále též „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/15. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Kubíček.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda jsou peněžní prostředky státu a Evropské unie (dále též „EU“) určené na podporu propagace zemědělských produktů a potravin poskytovány a čerpány v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od května do prosince 2021.

Kontrolováno bylo období od roku 2016 do roku 2020, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství (dále též „MZe“);

Státní zemědělský intervenční fond, Praha (dále též „SZIF“);

vybraní příjemci dotací:

Potravinářská komora České republiky, Praha (dále též „PK ČR“);

Agrární komora České republiky, Olomouc (dále též „AK ČR“);

PRO-BIO Svaz ekologických zemědělců, z.s., Šumperk.

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 9. května 2022,

schválilo usnesením č. 4/VII/2022

kontrolní závěr v tomto znění:

Vyplacená podpora propagace zemědělských produktů a potravin

Marketingová podpora značek kvality

1 042 mil. Kč

z rozpočtu ČR
(2016–2020)

3

podpořené značky kvality potravin
(KLASA, Regionální potravina, BIO)

Propagační programy spolufinancované EU

268 mil. Kč

z rozpočtu EU a ČR
(2013–2021)

5

propagačních programů EU

Dotace nestátním neziskovým organizacím

124 mil. Kč

z rozpočtu ČR
(2016–2020)

106

projektů se zaměřením na propagaci
zemědělských produktů a potravin

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků státu a EU vynaložených Ministerstvem zemědělství, Státním zemědělským intervenčním fondem a vybranými příjemci na podporu propagace zemědělských produktů a potravin. Kontrole NKÚ byly podrobeny následující oblasti podpory propagace zemědělských produktů a potravin:

- A. propagační programy spolufinancované EU určené na podporu zemědělských produktů (dále též „propagační programy EU“);
- B. dotace nestátním neziskovým organizacím (dále též „NNO“) na projekty související s propagací zemědělských produktů a potravin;
- C. podpora kvalitních potravin – marketingová podpora značek kvality KLASA, Regionální potravina a BIO (podpora biopotravin a ekologického zemědělství).

NKÚ prověřoval, zda peněžní prostředky státu a EU určené na výše uvedené oblasti podpory propagace zemědělských produktů a potravin byly ze strany MZe, SZIF a vybraných příjemců vynakládány v souladu s právními předpisy, hospodárně a účelně.

Celkový objem vynaložených prostředků na tři výše uvedené oblasti podpory propagace zemědělských produktů a potravin činil 1 433,3 mil. Kč. NKÚ z toho prověřil podporu v celkovém objemu 875,5 mil. Kč.

Ministerstvo zemědělství, Státní zemědělský intervenční fond a příjemci dotací nepostupovali v souladu s právními předpisy, což ve zjištěných případech negativně ovlivnilo hospodárnost a účelnost vynaložených prostředků.

V letech 2016–2017 Ministerstvo zemědělství nastavilo netransparentní systém hodnocení žádostí o poskytnutí dotace, nedefinovalo podrobnější podmínky pro výběr dodavatelů a nevymezilo limity pro určité typy způsobilých výdajů. Dále Ministerstvo zemědělství nedostatečně hodnotilo dosahování cílů podpory poskytované nestátním neziskovým organizacím, a nemělo tudíž informace o přínosech a dopadech poskytované podpory. Ministerstvo zemědělství v některých případech výkonu kontroly u projektů nestátních neziskových organizací nedodrželo zákon o finanční kontrole¹.

Státní zemědělský intervenční fond nepostupoval v souladu s právním předpisem EU², když u jednoho z kontrolovaných propagačních programů EU schválil a potvrdil soulad navrženého programu s platnými právními předpisy v oblasti zadávání veřejných zakázek a postoupil program ke schválení Evropské komisi.

Příjemci podpory chybovali při zadávání veřejných zakázek ve dvou ze tří kontrolovaných propagačních programů EU. Šlo přitom o závažné chyby, kdy jeden příjemce nepostupoval podle zákona o veřejných zakázkách³, přestože jako příjemce dotace (dotovaný zadavatel) byl povinen podle tohoto zákona postupovat. V druhém případě příjemce porušil zákon

¹ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o finanční kontrole).

² Nařízení Komise (ES) č. 501/2008 ze dne 5. června 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 3/2008 o informačních a propagačních opatřeních na podporu zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích.

³ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

o veřejných zakázkách, když uzavřel smlouvu o dílo s jinou cenou, než jaká byla uvedena v nabídce vybraného uchazeče.

Celkové vyhodnocení se opírá o následující kontrolou zjištěné nedostatky a skutečnosti:

A. Propagační programy EU

Agrární komora ČR nepostupovala při realizaci zadávacího řízení na výběr dodavatele služeb u propagačního programu *Bílé plus (Mléko a mléčné výrobky, velké PLUS pro vás)*, v předpokládané hodnotě 11 mil. Kč, podle zákona o veřejných zakázkách, ačkoliv to byla její povinnost.

Potravinářská komora ČR uzavřela s dodavatelem služeb u propagačního programu *Kvalita z Evropy – Chutě s příběhem* smlouvu na vyšší částku, než jaká byla uvedena v nabídce vybraného uchazeče. Rozdíl ve smluvní ceně činil 10,8 mil. Kč. Nabídková cena přitom byla dle zadávací dokumentace stanovena jako maximálně přípustná a nepřekročitelná.

Agrární komora ČR a Potravinářská komora ČR realizovaly propagační programy EU *Bílé plus (Mléko a mléčné výrobky, velké PLUS pro vás)* a *Kvalita z Evropy – Chutě s příběhem* s nedostatky v účelnosti, neboť cíle byly nekonkrétní, obecné, časově neurčené, obtížně měřitelné a bez odpovídajících ukazatelů.

B. Dotace nestátním neziskovým organizacím na projekty související s propagací zemědělských produktů a potravin

V letech 2017 a 2018 MZe stanovilo cíle podpory projektů NNO obecně bez odpovídajících indikátorů a jejich cílových hodnot. V dalších letech MZe cíle konkretizovalo a stanovilo k nim indikátory výsledku.

U projektů nestátních neziskových organizací neprovádělo Ministerstvo zemědělství do roku 2018 souhrnné hodnocení podpory jako celku, nemělo tak přehled o přínosech a dopadech poskytované podpory. Od roku 2019 provádělo pouze obecné vyhodnocení se závěrem, že stanovené indikátory byly naplněny.

MZe v letech 2016 a 2017 nestanovilo pro příjemce dotací podrobné podmínky pro výběr dodavatelů v režimu veřejných zakázek malého rozsahu. Ve stejném období nenastavilo ani limity pro určité typy způsobilých výdajů. MZe tak v letech 2016 a 2017 nevyužilo tyto nástroje zajišťující základní podmínky pro hospodárné vynakládání peněžních prostředků. Významné změny ohledně stanovení těchto podmínek provedlo MZe od roku 2018.

V celém kontrolovaném období 2016–2020 MZe neurčilo příjemcům povinnost uchovávat veškeré doklady související s dotací (např. doklady vztahující se k výběru dodavatelů). Taktéž nestanovilo pro příjemce povinnost předkládat doklady související s dotací při závěrečném vyúčtování.

MZe od roku 2016 postupně zlepšovalo systém hodnocení a výběru projektů NNO. Přesto mělo v letech 2016–2017 netransparentní systém hodnocení žádostí o poskytnutí dotace, neboť neinformovalo žadatele o kritériích hodnocení projektu. Nastavený systém navíc umožňoval provést různé úpravy rozpočtů u stejně bodovaných žádostí před vydáním rozhodnutí o dotaci.

MZe chybovalo ve třech případech při administrativní kontrole projektů NNO, neboť nezjistilo nezpůsobilé výdaje. MZe tak porušilo zákon o finanční kontrole.

U dvou z 22 projektů realizovaných nestátními neziskovými organizacemi shledal NKÚ mírné nedostatky v účelnosti. Cíle těchto projektů byly obecné, nekonkrétní a neměřitelné a nebylo z nich patrné, co má být výsledkem projektu.

MZe přijalo nápravná opatření, která vycházejí z doporučení NKÚ uvedených v kontrolních závěrech z předchozích kontrolních akcí zaměřených na dotace poskytované nestátním neziskovým organizacím.

C. Podpora kvalitních potravin (marketingová podpora značek kvality KLASA, Regionální potravina a BIO⁴)

SZIF realizoval propagační kampaně pro jednotlivé značky kvality v souladu se *Strategií resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030*.

SZIF při zadávání a realizaci veřejných zakázek na propagační kampaně, které NKÚ prověřil kontrolou, postupoval v souladu s platnými právními předpisy. NKÚ nezjistil nedostatky ani při posuzování účelnosti vybraných výdajů na marketingovou podporu značek kvality.

SZIF přijal nápravná opatření, která vycházejí z doporučení NKÚ uvedených v kontrolním závěru z předchozí kontrolní akce zaměřené na marketingovou podporu značek kvality.

⁴ Podpora biopotravin a ekologického zemědělství.

II. Informace o kontrolované oblasti

Poskytovateli dotací určených na propagaci zemědělských produktů a potravin jsou na národní úrovni zejména Ministerstvo zemědělství⁵ a Státní zemědělský intervenční fond⁶. Vzhledem k povaze, postavení a působnosti obou hlavních poskytovatelů dotací (SZIF spadá do působnosti MZe; MZe pověřuje činnostmi v oblasti propagace Státní zemědělský intervenční fond) jsou jejich role a kompetence v kontrolovaných oblastech podpory propagace zemědělských produktů a potravin vzájemně propojeny. Významnými příjemci dotací určených na propagaci zemědělských produktů a potravin jsou Agrární komora ČR a Potravinářská komora ČR, oba subjekty čerpají jak národní dotace pro NNO, tak dotace spolufinancované z EU. Dalšími příjemci dotací pro NNO jsou zpravidla organizace zemědělců a zpracovatelů potravin.

Propagace zemědělských produktů a potravin byla podporována z peněžních prostředků státního rozpočtu a EU, zejména v rámci níže uvedených programů a projektů, které byly vybrány ke kontrole:

A. Propagační programy EU

Propagační programy EU jsou součástí celkové propagační politiky EU. Hlavní strategii, koncepci a zaměření propagační politiky EU tvoří přímo Evropská komise (dále též „Komise“). Komise také schvaluje návrhy propagačních programů EU. Propagační programy EU jsou nástrojem společné zemědělské politiky EU a jejich financování probíhá z *Evropského zemědělského záručního fondu*, z prostředků jednotlivých států a prostředků příjemců.

Propagační program EU je možné charakterizovat jako soubor souvisejících opatření, která přispívají ke zvyšování informovanosti o daných produktech a jejich odbytu. Propagační programy EU jsou zaměřeny na vnitřní trh nebo na trhy třetích zemí. V kontrolovaném období 2016–2020 byly v České republice (dále též „ČR“) realizovány jen jednoduché propagační programy EU⁷. Doba realizace propagačního programu EU je obvykle tříletá.

Propagační programy EU jsou vymezeny právními předpisy EU, které doznaly zásadních změn s reformou propagační politiky EU v roce 2015 (viz příloha č. 1). Za administraci na národní úrovni odpovídají MZe a SZIF. Kompetence a role SZIF jako orgánu odpovědného za administraci propagačních programů EU vycházejí ze zákona o SZIF⁸ a zákona o zemědělství⁹. Vztah a role orgánů odpovědných za administraci vymezuje dohoda o spolupráci mezi MZe a SZIF účinná od 1. 12. 2015.

⁵ Působnost MZe je vymezena ustanovením § 15 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

⁶ Zřízen zákonem č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), (dále též „zákon o SZIF“).

⁷ Propagační programy EU se dělí na jednoduché (jeden nebo více žadatelů ze stejného členského státu) a složené (žadatelé z více členských států).

⁸ Ustanovení § 1 odst. 2 písm. k) a v) zákona č. 256/2000 Sb.

⁹ Ustanovení § 2a a 2b zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství.

V České republice bylo v kontrolovaném období let 2016 až 2020 administrováno celkem pět propagačních programů EU. Jejich rozpočet činil téměř 383 mil. Kč¹⁰, skutečně čerpaná podpora z evropských a národních zdrojů činila zhruba 268 mil. Kč.

Tabulka č. 1: Přehled propagačních programů EU realizovaných v ČR

Název programu	Trvání programu	Celkový rozpočet		Čerpaná podpora*	
		v tis. €	v tis. Kč**	v tis. €	v tis. Kč
Kvalitní evropské mléčné produkty ***	23. 7. 2013 – 23. 7. 2016	3 864	100 268	2 998	81 527
Bílé plus (Mléko a mléčné výrobky, velké PLUS pro vás)	3. 2. 2014 – 3. 2. 2017	475	13 024	371	10 045
Kvalita z Evropy – Chutě s příběhem	17. 7. 2015 – 17. 7. 2018	3 763	101 956	2 981	79 120
EU Milky Way – EU Mléčná cesta ****	8. 2. 2016 – 8. 2. 2019	5 190	140 333	3 027	87 504
Zrozeno v EU*****	1. 4. 2019 – 31. 3. 2022	1 060	27 217	375	9 385
Celkem		14 352	382 798	9 754	267 581

Zdroj: informace o jednotlivých projektech a stavu čerpání, SZIF; vlastní zpracování NKÚ.

* Čerpaná podpora je součtem podpory z rozpočtu EU a státního rozpočtu ČR.

** Orientační přepočtení rozpočtu programu, přepočteno průměrným měsíčním kurzem Kč/€, viz též poznámka pod čarou č. 10.

*** Program vyšetřován Evropským úřadem pro boj proti podvodům (dále též „OLAF“); SZIF rozhodl o celkové vratce ve výši 81,5 mil. Kč.

**** Program vyšetřován OLAF; SZIF rozhodl o celkové vratce ve výši 87,5 mil. Kč.

***** Stav čerpání k 31. 3. 2021, v době kontroly probíhala realizace programu.

B. Dotace NNO

MZe poskytuje dotace nestátním neziskovým organizacím na základě *Zásad vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy*, které vláda schválila svým usnesením¹¹. Z uvedených zásad vlády vycházejí *Zásady Ministerstva zemědělství pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím* (dále též „Zásady“). MZe je odpovědné za nastavení a řízení systému poskytování dotací NNO. MZe každoročně vyhlašuje pro NNO výzvy na dotace zaměřené na různé oblasti podpory, např. oblast „vzdělávání a lidské zdroje“, kam patří projekty na propagaci zemědělských produktů a potravin. Jednotlivé podpořené projekty z této oblasti jsou zpravidla kombinací edukačních aktivit (např. zdravá výživa, zdravý životní styl, bezpečnost potravin) a propagačních aktivit (např. propagace medu, mléka, produktů z ekologického zemědělství, regionálních potravin). Žadatelem a následně příjemcem dotace může být jen subjekt, který patří mezi NNO.

¹⁰ Orientační přepočtení rozpočtů programů byl proveden průměrným měsíčním kurzem Kč/€ zveřejněným ČNB pro měsíc, kdy byla zahájena realizace příslušného programu. ČNB zveřejňuje tyto průměrné kurzy na svém webu:

https://www.cnb.cz/cs/financni-trhy/devizovy-trh/kurzy-devizoveho-trhu/kurzy-devizoveho-trhu/prumerne_mena.html?mena=EUR.

¹¹ Usnesení vlády ČR ze dne 6. srpna 2014 č. 657, o změně *Zásad vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy*; usnesení vlády ze dne 1. června 2020 č. 591, o *Zásadách vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy*.

V kontrolovaném období let 2016–2020 vyhlásilo MZe celkem 9 výzev na dotace pro NNO.

V období 2016–2020 MZe podpořilo v oblasti „vzdělávání a lidské zdroje“ 328 projektů NNO celkovou částkou ve výši 324 mil. Kč¹². V této množině projektů identifikoval NKÚ 106 projektů (s celkovou výší čerpané dotace 124 mil. Kč), u kterých se alespoň jeden cíl týkal propagace zemědělských produktů a potravin.

C. Podpora kvalitních potravin (marketingová podpora značek kvality)

Podpora kvalitních potravin na trhu je jednou z priorit MZe. Smyslem této podpory je zvýšit nákupní povědomí o kvalitních, regionálních či speciálních potravinách u spotřebitelů a motivovat je k jejich zakoupení a dále pak posílit konkurenceschopnost výrobců. Pojem „kvalitní potravina“ není v právních předpisech definován. Pro účely propagace vychází MZe z předpokladu, že za kvalitní potraviny se považují pouze takové potraviny, které mají značku kvality, tj. jsou certifikovány. Certifikace (označení značkou kvality) je ze strany státu či EU garantovaný způsob záruky kvality potravin. Jednotlivé značky kvality se udělují na určité časové období.

Propagace kvalitních potravin je zajišťována prostřednictvím značek kvality, tj. KLASA, Regionální potravina a BIO (podpora biopotravin a ekologického zemědělství). Samotnou propagaci kvalitních potravin provádí SZIF. Hlavním úkolem SZIF v marketingové oblasti¹³ je prosazovat dobré jméno kvalitní zemědělské produkce na trhu ČR i v zahraničí a zabezpečit co největší podíl kvalitních výrobků na celkovém prodeji potravin. Hlavní součástí podpory kvalitních potravin je edukace spotřebitelů v otázkách kvality potravin, pořádání akcí na podporu prodeje produktů se značkou kvality, včetně propagačních kampaní a spolupráce při prezentaci na domácích a zahraničních veletrzích.

Celkové výdaje na tuto oblast propagace se pohybovaly kolem 200 mil. Kč za rok. Za kontrolované období let 2016 až 2020 činily více než 1 mld. Kč. Podrobnosti o čerpání finančních prostředků jsou uvedeny v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2: Výdaje SZIF na marketingovou podporu značek kvality (v tis. Kč)

Rok	Rozpočet schválený	Rozpočet upravený	Čerpáno
2016	100 000	377 900	161 801
2017	170 000	386 688	272 726
2018	250 000	364 802	194 950
2019	200 000	369 162	221 029
2020	200 000	284 786	191 243
Celkem	920 000	1 783 338	1 041 749

Zdroj: výroční zprávy SZIF, doplňující informace SZIF; vlastní zpracování NKÚ.

¹² Jedná se o skutečně čerpané peněžní prostředky.

¹³ SZIF provádí podporu marketingu zemědělských výrobků a potravin na základě ustanovení § 1 odst. 2 písm. v) zákona o SZIF. Marketingová činnost SZIF je taktéž označena jako podpora kvalitních potravin nebo marketingová podpora značek kvality.

III. Rozsah kontroly

Předmětem kontrolní akce byly peněžní prostředky státu a EU vynakládané na propagaci zemědělských produktů a potravin. Celkový kontrolovaný objem činil 875,5 mil. Kč.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda jsou peněžní prostředky státu a EU určené na podporu propagace zemědělských produktů a potravin poskytovány a čerpány v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně.

NKÚ při hodnocení účelnosti vycházel z nastavení cílů a monitorovacích indikátorů, z naplnění všech cílů a aktivit propagačních programů EU, projektů NNO a jednotlivých propagačních kampaní a dále z dosažení cílových hodnot monitorovacích indikátorů.

NKÚ posuzoval zajištění hospodárnosti vynakládaných prostředků s ohledem na nastavené podmínky ze strany poskytovatele dotace (například stanovení způsobilosti výdajů, limitů výdajů, podmínek pro výběr dodavatelů, míry dotace – spolufinancování ze strany příjemce). U příjemců dotací vycházel NKÚ při posuzování hospodárnosti zejména z kritérií a limitů pro způsobilost výdajů.

Kontrola u Ministerstva zemědělství

U MZe byla kontrola dotací NNO zaměřena na zacílení podpory, nastavení Zásad a dotačních podmínek, nastavení a provádění administrace a kontroly projektů. NKÚ prověřil činnosti MZe v roli poskytovatele dotací i jednotlivé projekty administrované MZe. NKÚ prověřil 106 projektů s celkovou proplacenou dotací ve výši 124 019 846 Kč (viz příloha č. 2).

Kontrola prověřila rovněž přijetí doporučení NKÚ a realizaci nápravných opatření reagujících na nedostatky zjištěné v rámci kontrolních akcí NKÚ č. 15/09¹⁴ (dále též „KA 15/09“) a 18/03¹⁵ (dále též „KA 18/03“).

U MZe bylo také prověřeno řízení poskytování marketingové podpory značkám kvality, zejména z pohledu definování cílů a rozdělení kompetencí a rolí mezi zapojené subjekty v této oblasti. Dále byl prověřen výkon činností MZe v rámci poskytování podpory na realizaci propagačních programů EU v ČR.

Kontrola u Státního zemědělského intervenčního fondu

NKÚ u SZIF kontroloval výkon jeho činností spojených s propagací zemědělských produktů a potravin. NKÚ současně prověřil vybrané propagační programy EU a veřejné zakázky v případě marketingové podpory značek kvality.

V případě podpory poskytované na realizaci propagačních programů EU bylo kontrolováno, zda SZIF jako orgán odpovědný za administraci a kontrolu propagačních programů EU na

¹⁴ KA č. 15/09 – Peněžní prostředky vynakládané na podporu vzdělávání a na poradenství a propagaci v resortu Ministerstva zemědělství.

¹⁵ KA č. 18/03 – Peněžní prostředky poskytované nestátním neziskovým organizacím.

národní úrovni plnil své povinnosti stanovené předpisy EU¹⁶ a zda nastavil kontrolní systém tak, aby byla zajištěna hospodárnost a účelnost vynakládání peněžních prostředků státu a EU. NKÚ u SZIF prověřil celkem tři propagační programy EU v celkové výši 98 549 927 Kč (viz příloha č. 1). Jednalo se o programy, které alespoň částí své realizace spadaly do stanoveného kontrolovaného období a nebyly zatíženy kontrolou či vyšetřováním ze strany jiných subjektů.

V případě podpory kvalitních potravin kontroloval NKÚ nastavení, řízení a provádění marketingové činnosti SZIF. Jednalo se o prověřování toho, zda SZIF realizoval marketingovou činnost dle resortních strategií, zda stanovil cíle v souladu s principy SMART¹⁷ a zda vyhodnocoval a sledoval dopady a přínosy podpory kvalitních potravin. Kontrolou bylo dále prověřeno, zda SZIF realizoval zadávání veřejných zakázek v souladu s platnými právními předpisy¹⁸ a zda vynaložil prostředky hospodárně.

NKÚ prověřil sedm veřejných zakázek na propagační kampaně v celkové výši 653 586 637 Kč (viz příloha č. 3).

Součástí kontroly u SZIF bylo prověření přijatých nápravných opatření a doporučení NKÚ z kontrolní akce č. 13/36¹⁹ (dále též „KA 13/36“).

Kontrola u příjemců dotace

NKÚ provedl kontrolu u tří příjemců dotací NNO, konkrétně u Agrární komory České republiky, Potravinářské komory České republiky a PRO-BIO Svazu ekologických zemědělců, z.s. NKÚ kontroloval, zda příjemci použili poskytnuté peněžní prostředky v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně a zda dodržovali dotační podmínky. U všech tří příjemců byly kontrolovány projekty, na které byly poskytnuty peněžní prostředky z rozpočtové kapitoly Ministerstva zemědělství. NKÚ prověřil celkem 22 projektů v celkové výši proplacené dotace 46 423 964 Kč (viz příloha č. 2).

U AK ČR a PK ČR kontroloval NKÚ rovněž propagační programy EU spolufinancované z rozpočtu EU. Celkem byly prověřeny tři programy s celkovou proplacenou dotací ve výši 98 549 927 Kč (viz příloha č. 1).

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

¹⁶ Např.: nařízení Rady (ES) č. 3/2008, o informačních a propagačních opatřeních na podporu zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích; nařízení Komise (ES) č. 501/2008; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1144/2014, o informačních a propagačních opatřeních na podporu zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 3/2008; prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1831, kterým se stanoví pravidla pro uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1144/2014 o informačních a propagačních opatřeních na podporu zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích.

¹⁷ Princip SMART: metoda používaná v projektovém řízení a plánování pro stanovení/návrh cílů. Vymezené cíle projektů by měly být stanoveny konkrétně, měřitelně, dosažitelně, relevantně a s časovým ohraničením.

¹⁸ Zákon č. 137/2006 Sb. a zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

¹⁹ KA č. 13/36 – *Peněžní prostředky vynakládané na služby, jejichž cílem je podpora zemědělských produktů a potravin na tuzemském trhu.*

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

A. Propagační programy EU

A.1 Závažné chyby příjemců dotací v zadávacích řízeních

Příjemci dotací, kteří realizovali propagační programy EU hrazené z více než 50 % z veřejných zdrojů, byli dotovanými zadavateli, a byli tudíž povinni postupovat při zadávání veřejné zakázky podle zákona o veřejných zakázkách²⁰.

A.1.1 Zadání veřejné zakázky mimo režim zákona

Agrární komora ČR realizovala tříletý propagační program *Bílé plus (Mléko a mléčné výrobky, velké PLUS pro vás)*, jehož předmětem byla kampaň na podporu spotřeby mléka a mléčných výrobků na území České republiky a Slovenské republiky. Program byl financován z 80 % z veřejných prostředků a AK ČR zadala jeho realizaci prováděcímu subjektu (dodavateli). Stala se tak dotovaným zadavatelem.

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na služby spojené s realizací propagačního programu EU *Bílé plus* byla 11 mil. Kč bez DPH. AK ČR při výběru dodavatele nepostupovala dle ustanovení zákona²¹ platných pro dotovaného zadavatele. AK ČR nezadala veřejnou zakázku v žádném z druhů zadávacího řízení, ale zvolila postup mimo režim zákona o veřejných zakázkách, když vyhlásila dne 19. 3. 2013 výběrové řízení na realizaci tohoto programu pouze přímým oslovením tří agentur.

Výše uvedeným porušením zákona o veřejných zakázkách vznikla nesrovnalost²² až do výše 10 045 026,75 Kč. Ke dni ukončení kontroly již nebylo možné zjištěnou nesrovnalost šetřit jako nesrovnalost s finanční ztrátou (dopadem) pro rozpočet EU a ČR, neboť uplynula promlčecí doba²³.

SZIF v roli orgánu odpovědného za administraci a spolufinancování propagačního programu EU *Bílé plus* nevznesl k postupu zadávacího řízení AK ČR žádné připomínky. Skutečnost, že AK ČR nepostupovala dle zákona o veřejných zakázkách, ačkoliv měla povinnost podle tohoto zákona postupovat, SZIF nezjistil. SZIF chybný postup Agrární komory ČR akceptoval²⁴ a potvrdil Komisi.

A.1.2 Smluvní cena díla neodpovídala výsledku zadávacího řízení

Potravinářská komora ČR zajistila realizaci propagačního programu *Kvalita z Evropy – Chutě s příběhem*, financovaného z 80 % z veřejných prostředků, prostřednictvím vybraného dodavatele. Zadávací řízení bylo realizováno od 16. 5. 2014 a PK ČR při jeho realizaci postupovala dle zákona o veřejných zakázkách. Zvolila otevřené řízení, v rámci kterého neomezenému počtu dodavatelů oznámila svůj záměr a předpokládanou hodnotu zakázky ve výši 90 mil. Kč bez DPH.

²⁰ Ustanovení § 2 odst. 3 a 5 zákona č. 137/2006 Sb.

²¹ Ustanovení § 2 odst. 5 a § 6 zákona č. 137/2006 Sb.

²² Článek 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008.

²³ Článek 3 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

²⁴ SZIF v rámci aplikace článku 12 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 501/2008 nesprávně posoudil soulad postupu AK ČR s právními předpisy (konkrétně se zákonem o veřejných zakázkách).

Na základě hodnocení nabídek (celkem bylo hodnoceno šest nabídek) byla vybrána nejhodnější nabídka s cenou 84 882 842 Kč bez DPH. Zadávací dokumentace stanovila, že nabídková cena za plnění předmětu veřejné zakázky je cenou konečnou a nepřekročitelnou. PK ČR uzavřela s vybraným uchazečem „smlouvu o dílo a licenční“ s cenou ve výši 95 707 815 Kč bez DPH. Uzavřená smlouva se tedy v částce za plnění předmětu zakázky výrazně lišila od nabídkové ceny, která byla stanovena jako nepřekročitelná.

PK ČR porušila zákon o veřejných zakázkách²⁵, neboť uzavřela „smlouvu o dílo a licenční“ v rozporu se zadávací dokumentací a výsledkem zadávacího řízení. Tím vznikla nesrovnalost²⁶ s finanční ztrátou (dopadem) pro rozpočet EU a ČR až do výše 79 120 050,61 Kč.

A.2 Účelnost u propagačních programů EU

NKÚ posuzoval účelnost vynakládání peněžních prostředků na základě dosažení cíle propagačního programu při realizaci stanovených aktivit a na základě naplnění cílových hodnot monitorovacích indikátorů výstupu a výsledku programu.

Kontrola hodnotila účelnost vynakládání peněžních prostředků u dvou ukončených propagačních programů. NKÚ oba programy vyhodnotil jako účelné s mírnými nedostatky (viz příloha č. 4). Například v případě programu *Kvalita z Evropy – Chutě s příběhem* byly stanoveny cíle „*upevňovat u spotřebitelů přesvědčení o hodnotě produktů s chráněným označením*“, „*prohlubovat kladnou pověst značek kvality*“, „*povzbuzovat sdružení producentů a zpracovatelů k vytvoření produktů nesoucích dané označení*“. K definovaným cílům nebyly stanoveny monitorovací indikátory výsledku a výstupu programu, bylo proto velmi obtížné měřit pokrok a splnění těchto cílů. Cíle tak byly obecné, časově neurčené a obtížně měřitelné.

B. Dotace NNO

B.1 Nastavení a hodnocení cílů

Poskytovatel dotací odpovídá za fungování systému a plnění stanovených cílů dotačních programů. Pro vyhodnocení přínosů vynaložených peněžních prostředků musí být jednoznačně vymezeny konkrétní cíle a měřitelné indikátory, jejichž pomocí lze míru dosažení cílů vyhodnotit. Neplnění cílů snižuje účelnost vynaložených veřejných prostředků.

B.1.1 Nastavení cílů, navázání na strategie

Oblast propagace zemědělských produktů a potravin byla v obecné rovině zmíněna v několika hlavních strategiích resortu MZe, a to konkrétně ve *Strategii resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030* a v *Implementačním plánu Strategie resortu Ministerstva zemědělství na období 2017–2020*. Uvedené dokumenty definovaly cíle, na něž mj. navazovala dotační podpora projektů NNO. Na tyto základní strategické dokumenty resortu MZe navazovaly dílčí strategické dokumenty, např. pro oblast ekologického zemědělství, včelařství či bezpečnost potravin. V navazujících strategických dokumentech většinou nebyly uvedeny konkrétní měřitelné cíle a indikátory pro oblast propagace zemědělských produktů a potravin, ale pouze obecně stanovené priority, úkoly nebo cíle.

²⁵ Ustanovení § 82 odst. 7 písm. d) zákona č. 137/2006 Sb.

²⁶ Článek 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013.

Výjimkou byl *Akční plán ČR pro rozvoj ekologického zemědělství v letech 2016–2020*, kde byly stanoveny měřitelné indikátory dopadu související s oblastí propagace.

MZe definovalo cíle podpory projektů NNO v Zásadách i v „příručkách pro žadatele a příjemce“ (dále též „Příručky“) pro jednotlivé roky. V letech 2017 a 2018 byly cíle stanoveny obecně. Jen k některým cílům uvedlo MZe konkrétní indikátory. Cílovou hodnotu indikátorů pro jednotlivé projekty ani pro program však MZe neurčilo. Ke zlepšení v oblasti definování cílů a stanovení indikátorů došlo od roku 2019. MZe vytvořilo karty cílů pro rok 2019 a 2020 a konkrétní cíle uvedlo v Příručkách. K jednotlivým cílům pak MZe stanovilo indikátory, které obsahují nejen výstupovou část (například: počet webových stránek, počet akcí/seminářů), ale zpravidla mají stanovenou také určitou minimální požadovanou úroveň (např. 60 000 přístupů na webovou stránku, minimální počet osob na akci). Kombinací stanoveného indikátoru a jeho minimální požadované úrovně nastavilo MZe indikátory výsledku.

B.1.2 Hodnocení cílů

Do října 2018 nestanovilo MZe jednotnou formu pro hodnocení cílů podprogramů a stanovených indikátorů. Za rok 2018 předložilo hodnocení pouze dvou podprogramů zaměřených na propagaci zemědělských produktů a potravin.

Od roku 2019 mělo MZe podle vnitřních předpisů provádět vyhodnocení jednotlivých podprogramů. V předložených hodnoceních za roky 2019–2020 však nejsou uvedeny dosažené hodnoty jednotlivých indikátorů, uvedeno je pouze obecné vyhodnocení, že stanovené indikátory byly naplněny. MZe tak u poskytování peněžních prostředků nestátním neziskovým organizacím v oblasti propagace zemědělských produktů a potravin nemělo přehled o přínosech a dopadech podpor jako celku.

B.2 Nastavení podmínek dotace

Poskytovatel dotace má povinnost nastavit podmínky pro užití dotací v souladu s principy účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. MZe by mělo nastavit postupy, jak ověřovat splnění stanovených podmínek, zejména přiměřenost způsobilých výdajů, a zajišťovat tak hospodárné vynakládání veřejných prostředků. Vyplacené prostředky by měly směřovat k naplnění cílů a účelu podpory i k naplňování strategických cílů.

B.2.1 Podmínky pro výběr dodavatelů

MZe v Příručkách v letech 2016 a 2017 neupravilo podrobněji podmínky pro výběr dodavatelů, nestanovilo podmínky pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu ani jiná podrobnější pravidla pro výběr dodavatelů. MZe pouze v rozhodnutích o poskytnutí dotace uvádělo základní podmínku, tj. povinnost příjemce postupovat podle zákona o veřejných zakázkách. Od roku 2018 MZe v rámci realizace opatření reagujících na zjištění a doporučení z KA 15/09 zlepšilo nastavení těchto podmínek. V Příručkách stanovilo pravidla pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu a konkrétní parametry (finanční limity zakázek) pro jednotlivé způsoby zadávání veřejných zakázek. V rozhodnutích o poskytnutí dotace zavázalo MZe příjemce dotací k dodržování Příruček.

B.2.2 Limity výdajů

V letech 2016 a 2017 MZe nestanovilo v Zásadách ani Příručkách konkrétní limity pro určité typy výdajů, které mohli žadatelé v rámci dotace uplatnit k proplacení. MZe na základě zjištění a doporučení z KA 15/09 provedlo výrazné změny od roku 2018, např. podrobněji stanovilo

způsobilost výdajů, stanovilo maximální limity vybraných výdajů nebo maximální jednotkovou cenu určitého výdaje/nákladu. Použití těchto nástrojů vytváří podmínky pro hospodárné vynakládání peněžních prostředků v rámci dotací nestátním neziskovým organizacím.

B.2.3 Podmínky pro předkládání a uchování dokladů

MZe nepožadovalo, aby příjemci dotací při závěrečném vyúčtování dotace předkládali spolu se závěrečnou zprávou a souhrnnou tabulkou čerpání (sopsisem dokladů) také jednotlivé doklady. Bez jednotlivých dokladů (pouze ze seznamu účetních dokladů) nemůže MZe při administrativní kontrole ani na vzorku dokladů ověřit, zda příjemce dodržel podmínky pro čerpání dotace stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace a v Příručce, zejména zda jednotlivé náklady/výdaje souvisely s projektem a splňovaly podmínky způsobilosti, např. zda náklady/výdaje hrazené z dotace skutečně vznikly, zda vznikly v daném období, zda byly skutečně uhrazeny a zda splňovaly stanovené limity.

V celém kontrolovaném období neuvádělo MZe v podmínkách rozhodnutí o poskytnutí dotace ani v Příručkách povinnost pro příjemce uchovat veškeré doklady související s dotací (například doklady související s výběrem dodavatelů mimo režim zákona o veřejných zakázkách). V podmínkách rozhodnutí o poskytnutí dotace je zakotvena pouze povinnost uchovat rozhodnutí o poskytnutí dotace a účetní doklady. V jednom případě NKÚ při kontrole projektu u příjemce (PK ČR) zjistil, že příjemce doklady k výběru dodavatele neuchoval.

Vzhledem k absenci dokladů byla administrativní kontrola ze strany MZe omezená a ověření některých podmínek, účelného a hospodárného vynakládání peněžních prostředků nebylo možné bez provedení kontroly na místě, kterou MZe provádělo jen u některých příjemců (zhruba u 10 % z celkového počtu proplacených projektů).

B.3 Administrace a kontrola projektů NNO

Poskytovatel dotací by měl zavést řádný systém administrace a kontrol žádostí o podporu a tyto kontroly by měly být účinné a funkční. Přitom je povinen postupovat v souladu s požadavky právních předpisů²⁷. Výběr projektů k financování by měl probíhat transparentně a na základě jasně stanovených kritérií, aby byly vybírány projekty s nejvyššími přínosy vzhledem ke stanoveným cílům.

B.3.1 Hodnocení žádostí před vydáním rozhodnutí a informace pro žadatele

V oblasti hodnocení a výběru žádostí²⁸ přijalo MZe od roku 2016 opatření k odstranění nedostatků zjištěných v rámci KA 15/09 a KA 18/03. MZe ve svých interních předpisech od roku 2016 nastavilo pravidla včetně kritérií pro hodnocení a výběr žádostí a tato pravidla v dalších verzích interních předpisů (směrnice) zpřesňovalo.

Nastavený systém hodnocení žádostí umožňoval v letech 2016–2018 provádět různé úpravy rozpočtu projektu u stejně hodnocených žádostí, například na návrh odborného gestora nebo kteréhokoliv člena komise, která prováděla hodnocení žádostí. Kontrolou byla zjištěna různá míra úprav u stejně bodově hodnocených žádostí. Od roku 2019 jsou v interním předpisu upravena pravidla pro krácení rozpočtu jednotlivých projektů, včetně míry krácení. MZe pak upravovalo shodně bodovaným projektům rozpočet stejně podle stanoveného vzorce.

²⁷ Zejména zákon č. 320/2001 Sb.

²⁸ Součástí žádosti o dotaci byl projekt včetně rozpočtu a dalších povinných příloh.

V letech 2016 a 2017 MZe neinformovalo žadatele o kritériích hodnocení. Od roku 2018 MZe již žadatele o hodnoticích kritériích informovalo, informace o hodnocených kritériích postupně doplňovalo a zpřesňovalo. V celém kontrolovaném období 2016–2020 MZe předem žadatele neinformovalo o míře krácení dotace.

B.3.2 Předběžná kontrola před vydáním rozhodnutí

MZe v rámci kontrol před vznikem závazku ověřovalo, zda projekt a žadatel splnili stanovené podmínky pro poskytnutí dotace.

Při předběžné veřejnosprávní kontrole nezjistilo MZe ve dvou případech zařazení nezpůsobilých nákladů do částky požadované dotace a v roce 2020 vydalo dvě rozhodnutí o poskytnutí dotace, kde položka „*osobní náklady*“ schváleného rozpočtu převyšovala povolený limit pro způsobilé náklady z hlediska čerpání dotace stanovený v podmínkách. Maximální výše způsobilých osobních nákladů (limit výdajů) z hlediska čerpání dotace byla stanovena na 50 % z celkových nákladů projektu. Tím, že MZe neodhalilo uvedenou skutečnost (nedostatečně posoudilo soulad projektů se stanovenými podmínkami), nedodrželo povinnost stanovenou zákonem o finanční kontrole²⁹.

B.3.3 Administrativní kontrola po vyúčtování projektu

Po vyúčtování projektu Ministerstvo zemědělství v rámci administrativní veřejnosprávní kontroly prováděné u všech projektů kontrolovalo, zda příjemci podpory splnili stanovené podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace, respektive podmínky dotace. MZe v rámci realizace opatření reagujících na nedostatky zjištěné kontrolní akcí NKÚ č. 15/09 zavedlo jednotný systém kontroly vyúčtování projektů.

NKÚ zjistil, že v jednom případě příjemce vyúčtoval v rámci osobních nákladů hrazených z dotace 114 499,65 Kč, které byly dle podmínky uvedené v Příručce 2020 nezpůsobilé z hlediska čerpání dotace. MZe tuto skutečnost při administrativní kontrole vyúčtování projektu nezjistilo. Jde přitom o podmínku, jejíž splnění bylo možné ověřit ze souhrnné tabulky (soupisu dokladů), kterou příjemce předložil při vyúčtování projektu a kterou MZe kontroluje v rámci administrativní kontroly prováděné u všech projektů. MZe nevyhodnotilo dostatečně, zda je předmětný projekt v souladu se stanovenými podmínkami uvedenými v rozhodnutí o poskytnutí dotace, čímž nedodrželo povinnost uvedenou v zákoně o finanční kontrole³⁰.

B.3.4 Kontrola na místě

MZe vytvořilo plány veřejnosprávních kontrol na místě. MZe provedlo kontrolu na místě u cca 10 % schválených projektů.

Podle vnitřního předpisu MZe z roku 2019 měla kontrola realizovaná odbornými útvary pokrýt minimálně 5 % všech poskytnutých dotací (peněžních prostředků). To MZe nedodrželo v oblasti propagačních projektů NNO zaměřených na ekologické zemědělství, neboť u těchto projektů v letech 2019 a 2020 neprovedlo žádnou kontrolu na místě.

²⁹ Ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.

³⁰ Ustanovení § 11 odst. 4 zákona č. 320/2001 Sb.

B.4 Účelnost u projektů NNO

Při hodnocení účelnosti vycházel NKÚ z dosažení cíle projektu a naplnění stanovených indikátorů výsledku a výstupu projektu při realizaci a plnění klíčových aktivit projektu (viz přílohy č. 2 a 4).

NKÚ provedl hodnocení účelnosti 22 projektů kontrolovaných u vybraných příjemců dotací. NKÚ vyhodnotil 19 projektů jako účelných, dva projekty jako účelné s mírnými nedostatky a jeden projekt nehodnotil, neboť příjemce se vzdal realizace a všechny prostředky vrátil.

Jako účelné s mírnými nedostatky byly vyhodnoceny dva projekty. U těchto projektů byly uvedeny obecné a nekonkrétní cíle. Zároveň tyto cíle nebyly měřitelné, protože u nich nebyly stanoveny indikátory výsledku, bylo tudíž obtížně vyhodnotitelné, zda projekt splnil stanovený cíl. Například u projektu *Propagace ekologického zemědělství v roce 2016* bylo cílem „zvýšení povědomí spotřebitelů o produkci biopotravin, zlepšení odbytu biopotravin, osvěta, vzdělávání a poradenství v oblasti ekologického zemědělství“. K tomuto cíli nebyly stanoveny žádné ukazatele výsledku (například počet účastníků akce). Jako ukazatel výstupu byl uveden počet realizovaných aktivit (například uspořádání propagační osvětové akce, realizování soutěží apod.), což neprokazuje měřitelnost a následné dosažení cíle.

C. Marketingová podpora značek kvality

MZe jako ústřední orgán státní správy odpovědný za oblast zemědělství a potravinářství odpovídá za strategické směřování podpory propagace značek kvality (KLASA, Regionální potravina a BIO) a nastavení cílů pro marketingovou podporu těchto značek. SZIF jako realizátor jednotlivých propagačních kampaní odpovídá za jejich účelnost a hospodárnost a za jejich směřování k naplnění stanovených strategických cílů a také za jejich soulad s právními předpisy.

C.1 Řízení podpory propagace kvalitních potravin, nastavení a hodnocení cílů

Hlavními strategiemi, kterými se marketingová podpora značek kvality řídí, jsou *Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030* a *Implementační plán Strategie resortu Ministerstva zemědělství na období 2017–2020*. Propagační kampaně realizované SZIF byly připravovány v souladu s těmito strategiemi. Kontrolou bylo zjištěno, že SZIF stanovil cíle propagačních kampaní v souladu s principy SMART – cíle tedy byly mj. konkrétní, měřitelné a časově určené. SZIF sleduje a hodnotí dosažení cílů a vyhodnocuje dopady propagačních kampaní.

V oblasti strategického řízení, nastavení a hodnocení cílů přijaly SZIF i MZe řadu nápravných opatření (na základě výsledků KA 13/36, v rámci které NKÚ konstatoval závažné nedostatky). SZIF v období let 2016–2020 zejména stanovoval cíle propagačních kampaní měřitelně a jednotlivé propagační kampaně včetně jejich dopadů na cílovou skupinu vyhodnocoval. SZIF dále díky přijetí nových interních předpisů zlepšil přípravu veřejných zakázek (resp. rámcových smluv) na propagační kampaně. Na základě zlepšení strategického řízení marketingové podpory značek kvality začal SZIF lépe reagovat na aktuální trendy a mj. začal podporovat i další značky kvality (např. BIO).

C.2 Realizace veřejných zakázek

NKÚ provedl kontrolu sedmi vybraných veřejných zakázek na propagační kampaně s celkovým objemem (předpokládanou hodnotou) veřejné zakázky 653 586 637 Kč. Všechny veřejné zakázky byly realizovány formou otevřeného řízení v souladu s platnými právními předpisy³¹. SZIF vede o procesu zadávání a realizace veřejných zakázek dostatečné a průkazné záznamy.

SZIF vypracovával objektivní predikce potřeb peněžních prostředků pro podporu propagace kvalitních potravin i pro jednotlivé propagační kampaně, resp. veřejné zakázky. SZIF prováděl hodnocení nabídek podle ekonomické výhodnosti na základě nejvýhodnějšího poměru nabídkové ceny a kvality. Rámcové dohody a smlouvy o propagačních kampaních uzavřel SZIF s uchazeči, jejichž nabídky byly vyhodnoceny jako nejvýhodnější, a v průběhu realizace propagačních kampaní nedošlo k navýšení sjednaných cen.

C.3 Účelnost u marketingové podpory značek kvality

NKÚ ověřil účelnost vynaložených prostředků na vzorku sedmi propagačních kampaní, resp. veřejných zakázek (viz přílohy č. 3 a 4). NKÚ zjistil, že SZIF sleduje a vyhodnocuje dopady podpory kvalitních potravin a užívá k tomu odpovídající ukazatele výstupu, výsledku i dopadu. Při hodnocení využívá například statistické údaje o výši a nárůstu prodeje a obrátů v různých segmentech trhu (BIO, kvalitní potraviny, regionální potraviny) či údaje o spontánní a podpořené znalosti jednotlivých značek kvality. Všechny kontrolované propagační kampaně na marketingovou podporu značek kvality byly na základě posouzení NKÚ vyhodnoceny jako účelné.

³¹ Zákon č. 137/2006 Sb. a zákon č. 134/2016 Sb.

Seznam zkratk

AK ČR	Agrární komora České republiky
BIO	marketingová značka „BIO (podpora biopotravin a ekologického zemědělství)“
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
EU	Evropská unie
KA 13/36	kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu č. 13/36 – <i>Peněžní prostředky vynakládané na služby, jejichž cílem je podpora zemědělských produktů a potravin na tuzemském trhu</i>
KA 15/09	kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu č. 15/09 – <i>Peněžní prostředky vynakládané na podporu vzdělávání a na poradenství a propagaci v resortu Ministerstva zemědělství</i>
KA 18/03	kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu č. 18/03 – <i>Peněžní prostředky poskytované nestátním neziskovým organizacím</i>
Komise	Evropská komise
MZe	Ministerstvo zemědělství
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNO	nestátní neziskové organizace
nové období	období po reformě propagační politiky EU, tj. od 1. 12. 2015 do současnosti
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (Office de Lutte Anti-Fraude)
PK ČR	Potravinářská komora České republiky
propagační programy EU	propagační programy spolufinancované Evropskou unií určené na podporu zemědělských produktů
Příručky	„příručky pro žadatele a příjemce“ vydávané vždy pro jeden konkrétní kalendářní rok
RP	marketingová značka „Regionální potravina“
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
Zásady	<i>Zásady Ministerstva zemědělství pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím</i>
Zásady vlády	<i>Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy</i>
zákon o SZIF	zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu)

Propagační programy EU

Obecné informace o propagačních programech EU

Propagační programy spolufinancované EU určené na podporu zemědělských produktů jsou součástí celkové propagační politiky EU.³² Jsou nástrojem společné zemědělské politiky EU a jsou financovány z *Evropského zemědělského záručního fondu*. Propagační program EU lze charakterizovat jako soubor souvisejících opatření, která mají dostatečný rozsah, aby přispívala ke zvyšování informovanosti o daných produktech a jejich odbytu za podmínek efektivní alokace státních a evropských finančních prostředků. Propagační programy EU se dělí na jednoduché (jeden nebo více žadatelů ze stejného členského státu) a složené (žadatelé z více členských států). Doba realizace propagačního programu EU je obvykle tříletá. Do kontrolovaného období let 2016–2020 spadá administrace a realizace pouze pěti jednoduchých propagačních programů EU.³³

Právní úprava propagačních programů EU

Propagační programy EU vymezuje legislativa Evropské unie. Tuto legislativu je nutné z hlediska stanoveného kontrolovaného období let 2016–2020 rozdělit na dvě základní období:

- A. **Období před reformou propagační politiky EU** (do 30. 11. 2015). Toto období je upraveno následujícími právními předpisy Evropské unie:
- 1) nařízení Rady (ES) č. 3/2008 ze dne 17. prosince 2007, o informačních a propagačních opatřeních na podporu zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích;
 - 2) nařízení Komise (ES) č. 501/2008 ze dne 5. června 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 3/2008 o informačních a propagačních opatřeních na podporu zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích;
 - 3) nařízení Komise (ES) č. 698/2009 ze dne 31. července 2009, kterým se stanoví odchylka od nařízení Komise (ES) č. 501/2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 3/2008 o informačních a propagačních opatřeních na podporu zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích, pokud jde o informační a propagační programy pro mléko a mléčné výrobky zaměřené na vnitřní trh;
 - 4) prováděcí nařízení Komise (EU) č. 1085/2011 ze dne 27. října 2011, kterým se mění nařízení (ES) č. 501/2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 3/2008 o informačních a propagačních opatřeních na podporu zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích.

³² Cíle propagační politiky EU: pomáhat výrobcům najít nové tržní příležitosti v prodeji zemědělských produktů na konkurenčních světových trzích, rozvinout jejich stávající podnikání a vytvářet pracovní místa v EU a snaha vytvořit klíčový nástroj podporující přechod k udržitelnému zemědělskému odvětví.

³³ Z důvodu tříleté doby realizace propagačních programů EU byly do kontroly NKÚ zahrnuty i propagační programy EU administrované již v roce 2013.

B. **Období po reformě propagační politiky EU** (od 1. 12. 2015 do současnosti – dále též „nové období“). Toto období je upraveno následujícími právními předpisy Evropské unie:

- 1) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1144/2014 ze dne 22. října 2014, o informačních a propagačních opatřeních na podporu zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 3/2008;
- 2) prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1831 ze dne 7. října 2015, kterým se stanoví pravidla pro uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1144/2014 o informačních a propagačních opatřeních na podporu zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích;
- 3) nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/1829 ze dne 23. dubna 2015, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1144/2014 o informačních a propagačních opatřeních na podporu zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích.

Administrace a realizace propagačních programů EU v ČR

Na úrovni členských států odpovídají za administraci propagačních programů EU určené kompetentní orgány, v případě České republiky se jedná o Ministerstvo zemědělství a Státní zemědělský intervenční fond. Kompetence a role odpovědných orgánů vycházejí z legislativy EU (viz výše) a legislativy ČR (konkrétně ze zákona o zemědělství³⁴ a zákona o SZIF³⁵). Vztah mezi kompetentními orgány je na národní úrovni v novém období vymezen ještě dohodou o spolupráci mezi MZe a SZIF účinnou od 1. 12. 2015.

Celkovou administraci propagačních programů EU v ČR zajišťuje SZIF, konkrétně odbor společné organizace trhů a jeho oddělení dotací včelařských opatření, cukru a propagace.

Realizace propagačních programů EU v ČR je prováděna jejich jednotlivými předkladateli, tj. žadateli a následně příjemci. V oblasti propagačních programů EU se žadatel, resp. příjemce, označuje jako „navrhující organizace“.

Navrhující organizace podávají žádosti o program (tj. návrhy programů) přímo Evropské komisi prostřednictvím její agentury (dříve CHAFEA, dnes EREA)³⁶. Návrhy programů jsou podávány na základě Evropskou komisí vyhlášených ročních pracovních programů, ve kterých jsou určeny konkrétní prioritní oblasti, které chce Evropská komise v daném roce podpořit, a jsou v nich stanovena také kritéria pro výběr těchto oblastí a pro přidělení prostředků. Na rozhodnutí o výběru a schválení návrhů programů se orgány členského státu nepodílejí, výběr i schválení jsou v kompetenci Evropské komise. Kompetentní orgány členského státu (konkrétně tedy SZIF) zajišťují např. komunikaci mezi Evropskou komisí a navrhující organizací při vypořádání připomínek Evropské komise k návrhu programu, zajišťují také uzavření smlouvy o realizaci programu, kontroly realizace programu, monitoring realizace programu nebo vyplácení dotací.

³⁴ Zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství.

³⁵ Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu).

³⁶ Agentura EREA (Evropská výkonná agentura pro výzkum) posuzuje návrhy programů od 1. 4. 2021, do 31. 3. 2021 je posuzovala agentura CHAFEA (Výkonná agentura pro spotřebitele, zdraví, zemědělství a potraviny).

Změny v propagačních programech EU

Vybrané zásadní změny v nastavení a administraci propagačních programů EU po reformě propagační politiky Evropské unie:

- 1) **Změna podílů spolufinancování** – v novém období se na financování propagačních programů EU již nepodílí členský stát (dříve byl závazek financování členského státu až do výše 30 %), financování je záležitostí pouze rozpočtu EU (70 % až 80 %) a rozpočtu navrhující organizace (20 % až 30 %).
- 2) **Změna frekvence podávání žádostí o program** – v novém období je stanoven jeden termín, do kterého je možné v jednotlivých letech podat žádost o program (dříve byly v jednom roce termíny dva, existovala tedy možnost opravy a opětovného podání ještě v tomtéž kalendářním roce).
- 3) **Změna podávání žádostí o program** – v novém období mohou navrhující organizace³⁷ podat žádost o program bez vědomí kompetentního orgánu (dříve se žádosti o program podávaly/odesílaly prostřednictvím kompetentního orgánu).
- 4) **Změna frekvence podávání žádostí o platbu** – v novém období se podává žádost o platbu jednou ročně (dříve byly žádosti o platbu přijímány čtyřikrát ročně).
- 5) **Změna způsobu ověření (resp. kontroly) výběru prováděcího subjektu**³⁸ – v novém období je do oblasti kontroly realizace programů zahrnuta kontrola (verifikace) výběrového řízení prováděná členským státem. Stanovenou kontrolu (verifikaci) výběrového řízení zajišťuje a provádí SZIF, ten kontroluje u navrhující organizace výběrové řízení na výběr prováděcího subjektu (dříve tato povinnost v oblasti kontroly stanovena nebyla a členský stát jen navrhující organizaci schvaloval a potvrzoval výběr prováděcího subjektu).
- 6) **Změna procesu administrace na úrovni Evropské komise** – v novém období se kompetence rozdělily mezi Evropskou komisi a agenturu EREA (dříve celý proces zajišťovala Evropská komise).

Propagační programy EU realizované v ČR

Dle legislativy EU účinné do 30. 11. 2015 byly v rámci kontrolovaného období 2016–2020 administrovány a realizovány v ČR čtyři propagační programy EU:

Propagační program EU *Kvalitní evropské mléčné výrobky*

Program *Kvalitní evropské mléčné výrobky* byl schválen rozhodnutím Komise C(2013) 2261 dne 25. 4. 2013. Program předložil a realizoval Českomoravský svaz mlékárenský v období od 23. 7. 2013 do 23. 7. 2016. Program nebyl vybrán ke kontrole NKÚ z důvodu vyšetřování ze strany OLAF a z důvodu rozhodnutí SZIF o celkové vratce ve výši 81,5 mil. Kč³⁹ (z toho 51 mil. Kč tvořily prostředky EU a 30,5 mil. Kč prostředky ČR).

³⁷ Navrhující organizace: v legislativě propagačních programů EU se tímto pojmem označuje žadatel/příjemce.

³⁸ Prováděcí subjekt: v legislativě propagačních programů EU se tímto pojmem označuje dodavatel.

³⁹ Jedná se o skutečně čerpanou dotaci z rozpočtu EU a státního rozpočtu ČR.

Propagační program EU *Bílé plus (Mléko a mléčné výrobky, velké PLUS pro vás)*

Program *Bílé plus (Mléko a mléčné výrobky, velké PLUS pro vás)* byl schválen rozhodnutím Komise C(2013) 7297 dne 6. 11. 2013. Program předložila a realizovala Agrární komora ČR v období od 3. 2. 2014 do 3. 2. 2017. Kontrole NKÚ byla podrobena kompletní administrace a realizace tohoto programu. V rámci realizace programu byla skutečně čerpána částka ve výši 10 mil. Kč (z toho 6,3 mil. Kč tvořily prostředky EU a 3,7 mil. Kč prostředky ČR).

Propagační program EU *Kvalita z Evropy – Chutě s příběhem*

Program *Kvalita z Evropy – Chutě s příběhem* byl schválen rozhodnutím Komise C(2015) 2493 dne 20. 4. 2015. Program předložila a realizovala Potravinářská komora ČR v období od 17. 7. 2015 do 17. 7. 2018. Kontrole NKÚ byla podrobena kompletní administrace a realizace tohoto programu. V rámci realizace programu byla skutečně čerpána částka ve výši 79 mil. Kč (z toho 49,4 mil. Kč tvořily prostředky EU a 29,6 mil. Kč prostředky ČR).

Propagační program EU *EU Milky Way – EU mléčná cesta*

Program *EU Milky Way – EU mléčná cesta* byl schválen rozhodnutím Komise C(2015) 7704 dne 12. 11. 2015. Program předložil a realizoval Českomoravský svaz mlékárenský v období od 8. 2. 2016 do 8. 2. 2019. Program nebyl vybrán ke kontrole NKÚ z důvodu vyšetřování ze strany OLAF a z důvodu rozhodnutí SZIF o celkové vratce ve výši 87,5 mil. Kč⁴⁰ (z toho 54,7 mil. Kč tvořily prostředky EU a 32,8 mil. Kč prostředky ČR).

Dle legislativy EU účinné od 1. 12. 2015 byl v rámci kontrolovaného období 2016–2020 administrován a realizován pouze jeden propagační program EU:

Propagační program EU *Zrozeno v EU*

Program *Zrozeno v EU* byl schválen rozhodnutím Komise C(2018) 6694 dne 16. 10. 2018. Program předložila a v době kontroly realizovala Agrární komora ČR. Realizace byla stanovena na období od 1. 4. 2019 do 31. 3. 2022. Kontrole NKÚ byla podrobena administrace a realizace tohoto programu za období od 1. 4. 2019 do 30. 9. 2021. V rámci dosavadní realizace programu byla skutečně čerpána částka ve výši 9,7 mil. Kč⁴¹.

⁴⁰ Jedná se o skutečně čerpanou dotaci z rozpočtu EU a státního rozpočtu ČR.

⁴¹ Jedná se o skutečně čerpanou dotaci z rozpočtu EU (ČR se již na spolufinancování nepodílí).

Dotace nestátním neziskovým organizacím na projekty související s propagací zemědělských produktů a potravin

Obecné informace

Z národních dotací určených pro nestátní neziskové organizace podporovalo MZe mimo jiné i projekty, které jsou zaměřeny na propagaci zemědělských produktů a potravin.

Národní dotace se nestátním neziskovým organizacím poskytují na základě *Zásad vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy* (dále též „Zásady vlády“), které schvaluje vláda ČR. Tyto Zásady vlády sjednocují postupy ústředních orgánů státní správy při poskytování dotací ze státního rozpočtu. Vláda ČR také každoročně schvaluje materiál nazvaný *Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím*. Podklady k sestavení tohoto materiálu předkládají jednotlivé ústřední orgány a hlavní oblasti státní dotační politiky jsou stanovovány na základě informací od dotujících resortů a po dohodě s nimi.

Ze schválených Zásad vlády vycházejí *Zásady Ministerstva zemědělství pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím*, které schválilo MZe. MZe poskytuje dotace NNO z rozpočtu kapitoly 329 – *Ministerstvo zemědělství* na základě jednotlivých programů, které jsou uvedeny v materiálu *Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím*.

Žadatelem a následně příjemcem podpory může být subjekt, který patří mezi nestátní neziskové organizace.

MZe v kontrolovaných letech vždy vyhlásilo výběrové řízení na podporu NNO pro daný rok, v některých letech jich vyhlásilo více.

Tabulka č. 3: Projekty NNO – počet projektů a celkové čerpání v jednotlivých letech

Rok	Počet projektů	Navrženo k podpoření (v Kč)	Průměrná výše dotace (v Kč)
2016	81	99 994 050	1 234 494
2017	117	131 633 776	1 125 075
2018	114	120 500 361	1 057 021
2019	89	93 458 108	1 050 091
2020	67	69 066 778	1 030 847
Celkem	468	514 653 073	1 099 686

Zdroj: odpovědi MZe na žádosti NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

V tabulce č. 3 je uveden celkový počet projektů NNO, které MZe podpořilo, tedy i projekty, které nesouvisejí s propagací zemědělských produktů a potravin. Nejvíce projektů podpořilo MZe v roce 2017, a to 117 projektů v celkovém objemu převyšujícím 130 mil. Kč. V následujících letech se snižoval počet projektů i objem vyplacené podpory. Průměrná výše

dotace na jeden projekt činila mírně přes 1 mil. Kč, nejvyšší průměrná dotace na jeden projekt byla v roce 2016 (1,234 mil. Kč), naopak nejnižší v roce 2020 (1,031 mil. Kč).

Realizované projekty související s propagací zemědělských produktů a potravin

NKÚ se zaměřil na kontrolu dotačních programů, které spadají do *Hlavních oblastí státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím* a souvisejí s propagací potravin a zemědělských produktů.

Jednotlivé podpořené projekty jsou zpravidla kombinací edukačních aktivit (například v oblasti zdravé výživy, zdravého životního stylu, v oblasti bezpečnosti potravin) a propagačních aktivit (například propagace medu, mléka, produktů ekologického zemědělství, regionálních potravin). Propagační aktivity v předložených projektech byly zaměřeny obecně, ne na konkrétní výrobek konkrétní značky (tj. předmětem propagace bylo například mléko a kysané výrobky z mléka, nikoliv konkrétní produkt s konkrétním obchodním názvem od konkrétního výrobce).

Vzhledem k tomu, že vzdělávání a propagace jsou v jednotlivých projektech spojeny v jeden celek (propagace zemědělských produktů a potravin není třídícím znakem, podle kterého by byly projekty členěny), provedl NKÚ analýzu cílů jednotlivých projektů. Z této analýzy vyplynulo, že část projektů se zabývá pouze vzděláváním, případně propagací nových zemědělských technologií mezi zemědělci – tyto projekty byly ze vzorku vyloučeny.

NKÚ dále pracoval se zúženým výběrem projektů, které se alespoň částečně týkaly propagace zemědělských produktů a potravin. Šlo o celkem **106 projektů s celkovým čerpáním 124 019 846 Kč v období let 2016–2020**. Přehled jednotlivých projektů včetně výše čerpané dotace uvádí tabulka č. 4. Průměrná míra podpory z rozpočtu MZe činila 71,9 %. Jednotlivé projekty byly nejčastěji podpořeny do 70 % (u 89 projektů ze 106 sledovaných), u pěti projektů činila míra dotace 100 %.

Uvedených 106 projektů realizovalo 40 příjemců. Nejčastější právní formou těchto příjemců byl *zapsaný spolek*, dalšími příjemci byly *komory* nebo *obecně prospěšné společnosti*. V pozici příjemců byly často organizace sdružující zemědělce (například Agrární komora ČR, Asociace soukromého zemědělství region Praha z.s., PRO-BIO Svaz ekologických zemědělců, z.s.) nebo zpracovatele zemědělských produktů a potravin (např. Potravinářská komora ČR, Českomoravský svaz mlékárenský, z.s., Svaz pěstitelů a zpracovatelů olejnin). Tyto organizace získaly podporu ve výši téměř 71 mil. Kč (tj. zhruba 58 % hodnoty sledovaných 106 projektů) pro celkem 43 projektů (tj. 41 % z celkového počtu sledovaných projektů).

NKÚ provedl kontrolu na místě u 22 projektů s celkovou výší poskytnuté dotace 46 423 964 Kč. Tyto projekty jsou v tabulce č. 4 podbarveny modře.

Tabulka č. 4: Projekty NNO související s propagací zemědělských produktů a potravin

Rok	Název příjemce	Název projektu	Čerpaná dotace (v Kč)
2020	Agrární komora ČR	Brambory, zdravá zelenina (2020)	0
2016	Agrární komora ČR	Naskoč na mléčnou vlnu	1 771 128
2020	Agrární komora ČR	Naskoč na mléčnou vlnu (2020)	2 771 789
2017	Agrární komora ČR	Naskoč na mléčnou vlnu 2017	3 000 000
2018	Agrární komora ČR	Naskoč na mléčnou vlnu	2 000 000
2019	Agrární komora ČR	Brambory zdravá zelenina	1 345 750
2019	Agrární komora ČR	Naskoč na mléčnou vlnu (2019)	2 314 690
2018	Agrární komora ČR	Náš modrý mák	750 000
2019	Agrární komora ČR	Náš modrý mák	1 345 750
2020	Agrární komora ČR	Náš modrý mák	1 774 591
2019	Agrární komora Zlín	Pomozte nám zachránit farmáře, jeho příběh minulý a budoucí II.	738 986
2018	Agrární komora Zlín	Pomozte nám zachránit farmáře, jeho příběh minulý a budoucí	2 682 795
2017	Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR	Rok venkova 2017 - Podpora propagace a vzdělávacích aktivit v oblasti regionálních produktů a ekologického zemědělství	4 332 815
2018	Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR	„...A TEĎ ČESKY“ - Podpora vzdělávacích aktivit a propagace regionálních zemědělských produktů v rámci platformy pro lokální pěstitele a producenty	5 495 186
2017	Asociace regionálních značek, z.s.	Bohatství našich regionů	342 680
2020	Asociace soukromého zemědělství region Praha z.s.	Všední den na statku	0
2018	Asociace soukromého zemědělství region Praha z.s.	Rodinné farmy dětem	400 000
2019	Asociace soukromého zemědělství region Praha z.s.	Příběh jídla	416 105
2017	Asociace soukromého zemědělství region Praha z.s.	Dobré a poctivé z pole na talíř	850 000
2016	Asociace soukromého zemědělství region Praha z.s.	Voda, půda a sedlák	732 000
2020	Bioinstitut, o.p.s.	BIO v regionu - Propagace regionální bioprodukce a spolupráce	293 468
2019	Bioinstitut, o.p.s.	BIO v regionu - Propagace regionální bioprodukce a spolupráce	172 958
2018	Bioinstitut, o.p.s.	BIO v regionu - Propagace regionální bioprodukce a spolupráce	335 337
2017	Bioinstitut, o.p.s.	BIO v regionu - Propagace regionální bioprodukce a spolupráce	353 685
2016	Bioinstitut, o.p.s.	Propagace regionální bioprodukce a spolupráce	252 000

2019	CZ Biom - České sdružení pro biomasu, z.s.	Podpora a propagace udržitelného využívání biomasy pro výrobu energie v České republice	414 116
2016	Česká zemědělská univerzita v Praze	6. ročník mezinárodního filmového festivalu Life Sciences Film Festival a ocenění ministra zemědělství významného snímku z oblasti resortního zemědělství	500 000
2020	Českomoravský svaz mlékárenský, z.s.	Mléko vás zdraví (2020)	0
2017	Českomoravský svaz mlékárenský, z.s.	Mléčné léto 2017	1 469 000
2018	Českomoravský svaz mlékárenský, z.s.	Mléko vás zdraví (2018)	1 932 100
2019	Českomoravský svaz mlékárenský, z.s.	Mléko vás zdraví 2019	3 027 360
2017	Český bramborářský svaz, z.s.	Brambory - zdravá zelenina	292 257
2018	Český bramborářský svaz, z.s.	Brambory - zdravá zelenina	175 000
2016	Český svaz včelařů, z.s.	Včely přírodě, příroda pro budoucnost	1 500 000
2019	Český svaz včelařů, z.s.	Tvorba včelařských odborných a metodických materiálů	6 512 499
2018	Český svaz včelařů, z.s.	Vzdělávací a společensko-prospěšná činnost ve včelařství a tlumení nemocí	11 500 000
2019	Český svaz včelařů, z.s., okresní organizace Brno-město	Včelařím, abych žil	298 753
2018	Český svaz včelařů, z.s., okresní organizace Brno-město	Jedem s medem	476 000
2019	Český svaz včelařů, z.s., okresní organizace Olomouc	Hanácká včela 2019	551 060
2016	Český svaz včelařů, z.s., základní organizace Olomouc	Včelařská výstava na Floře Olomouc	140 000
2020	Český svaz zpracovatelů masa	České cechovní normy pro maso a masné výrobky	405 398
2016	Český zahrádkářský svaz, z.s.	Mezinárodní ovocnářská výstava EUROPOM 2017	665 946
2019	Ekumenická akademie, z. s.	Odpovědná a uvědomělá spotřeba ekologických potravin je cestou k udržitelnému rozvoji	43 251
2017	Evropský informační projekt, z.ú.	AGRI ČR+ 2.0: Moderní environmentálně šetrné zemědělství má něco pro každého	347 302
2018	Evropský informační projekt, z.ú.	AGRI ČR+: Bezpečnost a dvojí kvalita potravin - výrobci, spotřebitelé a legislativa EU a ČR	329 477
2018	Harvest Films, z.s.	Life Sciences Film Festival 2018	400 000
2018	Informační středisko pro rozvoj Moravských Kopanic, o.p.s.	Další podpora ekologického zemědělství ve Zlínském kraji a na Hodonínsku	500 000
2017	Informační středisko pro rozvoj Moravských Kopanic, o.p.s.	Podpora ekologického zemědělství a bioprodukce ve Zlínském kraji a na Hodonínsku v r. 2017	513 800
2019	LAKTEA, o.p.s.	Svačíme s FIT KONTEM	505 260

2020	LAKTEA, o.p.s.	Svačíme s FIT KONTEM 2020	535 500
2017	LAKTEA, o.p.s.	Environmentální výchova pro zdravý životní styl školní mládeže	630 000
2016	LAKTEA, o.p.s.	Zdravý životní styl školní mládeže	850 000
2019	LÍSKA, z.s.	Z farmy na náš stůl aneb Zdravě - hravě o původu a zpracování potravin	334 732
2018	LÍSKA, z.s.	Z farmy na náš stůl aneb Zdravě - hravě o původu a zpracování potravin 2	938 720
2016	Okresní agrární komora Hradec Králové	Potravina a řemeslo	1 393 000
2017	PELERO CZ o.s.	Vzdělávání spotřebitelské veřejnosti v problematice kvality pěstovaných léčivých, aromatických a kořeninových rostlin využívaných pro další zpracování v různých oblastech	175 000
2019	Potravinářská komora ČR	Boží Dar III. - Příběhy českých potravin	5 081 870
2020	Potravinářská komora ČR	Boží Dar IV. - Příběhy českých potravin	5 131 742
2017	Potravinářská komora ČR	Boží Dar I. - Příběhy českých potravin	5 500 000
2018	Potravinářská komora ČR	Boží Dar II. - Příběhy českých potravin	7 302 880
2020	Potravinářská komora ČR	České cechovní normy - Nástroj pro zvyšování kvality	1 851 000
2016	Pracovní společnost nástavkových včelařů CZ, z. s.	Med roku 2016 - Propagace včelařství	330 000
2018	Pracovní společnost nástavkových včelařů CZ, z. s.	Po stopách brtnictví	59 570
2019	Pracovní společnost nástavkových včelařů CZ, z. s.	Den otevřených úlů	126 580
2018	Pracovní společnost nástavkových včelařů CZ, z. s.	Med roku 2018 - Propagace včelařství	200 000
2018	Pracovní společnost nástavkových včelařů CZ, z. s.	Propagace včelařství, vzdělávání, propagace medu, kvality a jeho nákup přímo od včelaře	234 500
2017	Pracovní společnost nástavkových včelařů CZ, z. s.	Propagace včelařství, vzdělávání, propagace medu, kvality a jeho nákup přímo od včelaře	238 700
2019	Pracovní společnost nástavkových včelařů CZ, z. s.	Propagace včelařství, vzdělávání, propagace medu a jeho kvality při nákupu od včelaře	257 950
2017	Pracovní společnost nástavkových včelařů CZ, z. s.	Med roku 2017 - Propagace včelařství	260 000
2020	Pracovní společnost nástavkových včelařů CZ, z. s.	Propagace včelařství, vzdělávání, propagace medu a jeho kvality při nákupu od včelaře	304 010
2020	PRO-BIO LIGA, pobočný spolek	Vzdělávání a osvěta o ekologickém zemědělství v ČR	652 960

2019	PRO-BIO LIGA, pobočný spolek	Vzdělávání a osvěta o ekologickém zemědělství v ČR	761 900
2017	PRO-BIO LIGA, pobočný spolek	Vzdělávání a osvěta o ekologickém zemědělství v ČR - 2017	750 000
2018	PRO-BIO LIGA, pobočný spolek	Vzdělávání a osvěta o ekologickém zemědělství v ČR	850 000
2020	PRO-BIO Svaz ekologických zemědělců, z.s.	Bioakademie 2020	243 298
2020	PRO-BIO Svaz ekologických zemědělců, z.s.	Propagace ekologického zemědělství v regionech 2020	701 100
2019	PRO-BIO Svaz ekologických zemědělců, z.s.	Propagace ekologického zemědělství v regionech	525 227
2018	PRO-BIO Svaz ekologických zemědělců, z.s.	Bioakademie 2018	250 000
2017	PRO-BIO Svaz ekologických zemědělců, z.s.	Bioakademie 2017	500 000
2019	PRO-BIO Svaz ekologických zemědělců, z.s.	Bioakademie 2019	363 150
2016	PRO-BIO Svaz ekologických zemědělců, z.s.	Propagace ekologického zemědělství v roce 2016	1 800 000
2018	Sdružení českých spotřebitelů, z.ú.	Hygiena prodeje potravin a český spotřebitel - Pokračujeme a bude to lepší a lepší!	200 000
2020	Skutečně zdravá škola, z.s.	Zdravé a bezpečné potraviny do českých škol	354 200
2020	Skutečně zdravá škola, z.s.	Skutečně zdravá škola - vzdělávání o ekologickém zemědělství	365 191
2019	Skutečně zdravá škola, z.s.	Skutečně zdravá škola - vzdělávání o ekologickém zemědělství	479 027
2018	Skutečně zdravá škola, z.s.	Zdravé a bezpečné potraviny do českých škol	500 000
2019	SOUV - VVC, o.p.s., Nasavrky	Život včely a její význam pro člověka i přírodu názorně	434 000
2018	SOUV - VVC, o.p.s., Nasavrky	Komplexní vzdělávání a prohlubování dovedností v oboru včelařství	8 700 000
2018	Společnost mladých agrárníků České republiky, z. s.	Propagace venkova a příkladů dobrých projektů mladých zemědělců a mládeže na venkově 4	321 000
2019	Společnost mladých agrárníků České republiky, z. s.	Podpora spotřeby živočišných produktů u dětí - podnázev Bílé moře Česka	676 224
2018	Společnost pro výživu, z. s.	Vzdělávání ředitelů a učitelů základních škol v oblasti zdravé výživy, bezpečnosti potravin a veřejného zdraví, za účelem začlenění zmíněných témat do učebních osnov	339 292
2020	Společnost pro výživu, z. s.	Výživa ve 21. století	322 818

2017	Společnost pro výživu, z. s.	Vzdělání a osvěta v oblasti bezpečnosti a kvality potravin, výživy a veřejného zdraví prostřednictvím moderního komunikačního média	135 100
2018	Společnost pro výživu, z.s.	Vzdělávání odborné a laické veřejnosti v oblasti výživy a veřejného zdraví	389 000
2019	Spolek EKOVIÍN	Mezinárodní konference VINOENVI 2019	160 169
2017	Spolek pro zdravou výživu, z.s.	Osvětová kampaň na podporu a propagaci zdravé výživy a bezpečnosti potravin	399 943
2017	Svaz květinářů a floristů ČR, z.s.	Česká květina	315 000
2020	Svaz pěstitelů a zpracovatelů olejnin	Tuky, mýty a realita - edukace ve smyslu zdravé výživy a udržitelného pěstování olejnin a získávání oleje	380 820
2019	Svaz pěstitelů a zpracovatelů olejnin	Zlepšení odborné erudovanosti v oblasti zdravé výživy a zdravého životního stylu v souvislosti s konzumací tuků	247 188
2018	Tradice Bílých Karpat, z.s.	Výrobky z kraje. Propagace a marketing biopotravin a regionálních produktů	300 000
2017	Tradice Bílých Karpat, z.s.	Kraj ovoce	500 000
2019	Veselá biofarma, z.s.	Vzdělávání a propagace ekologického zemědělství na Veselé biofarmě ve Velkých Hostěrádkách	178 272
2018	Zachraň jídlo, z.s.	Mluvme o plýtvání potravinami	250 000
2018	Zachraň jídlo, z.s.	Paběrkování v regionech	500 000
2019	Zachraň jídlo, z.s.	Paběrkujeme v regionech	558 919
2018	Zelinářská unie Čech a Moravy z.s.	Osvětová kampaň na podporu konzumace lokální produkce v ovoci a zelenině	910 000

Zdroj: odpovědi MZe na žádosti NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Podpora kvalitních potravin

(marketingová podpora značek kvality)

Obecné informace

Dle ustanovení § 1 odst. 2 písm. v) zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), provádí Státní zemědělský intervenční fond v souladu s právními předpisy ČR, právem EU a mezinárodními smlouvami, kterými je ČR vázána, **podporu marketingu zemědělských výrobků a potravin**.

Hlavním úkolem a cílem SZIF v marketingové oblasti je prosazovat dobré jméno kvalitní zemědělské produkce na trhu ČR i v zahraničí a zabezpečit co největší podíl kvalitních výrobků na celkovém prodeji potravin.

Marketingové značky kvality

SZIF je z rozhodnutí Ministerstva zemědělství administrátorem marketingových značek⁴² zaměřených na podporu kvalitních potravin. Otázku podpory kvalitních potravin vnímá SZIF jako jednu ze svých priorit a prostřednictvím marketingových značek KLASA, Regionální potravina (dále též „RP“) a BIO (podpora biopotravin a ekologického zemědělství) (dále též „BIO“) seznamuje veřejnost s kvalitní a lokální zemědělskou produkcí. V rámci administrace zodpovídá SZIF za přípravu propagačních kampaní pro značky kvality.

Hlavní součástí podpory kvalitních potravin je edukace spotřebitelů v otázkách kvality potravin, pořádání akcí na podporu prodeje oceněných produktů, včetně propagačních kampaní a spolupráce při prezentaci na domácích a zahraničních veletrzích.

Značka **KLASA**: Hlavním cílem je zejména zvýšit zájem o kvalitu potravin, vzdělávat veřejnost v oblasti kvality potravin a ovlivnit tím nákupní chování zákazníků. Od roku 2016 je značka součástí projektu státní podpory *Propagační kampaň na podporu kvalitních potravin*. SZIF administruje celý proces udělování značky a je zadavatelem veřejných zakázek na realizaci jednotlivých propagačních kampaní pro tuto značku.

Značka **Regionální potravina**: Hlavním cílem je podpořit domácí producenty lokálních potravin a motivovat zákazníky k vyhledávání lokálních produktů. SZIF od roku 2012 administruje

⁴² Lze označit též termínem „marketingové projekty“.

realizaci zadávacích řízení na pořádání krajských a celostátních soutěží pro udělování značky (soutěže probíhají v 13 krajích ČR).

Značka **BIO**: Hlavním cílem je zvýšení a rozvoj všeobecných znalostí o biopotravinách a ekologickém zemědělství. SZIF je zadavatelem veřejných zakázek jednotlivých propagačních kampaní pro tuto značku.

Výdaje na podporu kvalitních potravin

Celkové výdaje na marketingovou podporu značek kvality za kontrolované období let 2016–2020:

Tabulka č. 5: Výdaje SZIF na marketingovou podporu značek kvality (v tis. Kč)

Roky	Rozpočet schválený	Zůstatek z předchozího roku	Rozpočet upravený	Skutečné čerpání
2016	100 000	277 900	377 900	161 801
z toho KLASA	50 000		297 126	131 376
z toho RP	50 000		80 774	30 425
2017	170 000	216 688	386 688	272 726
z toho KLASA	140 000		306 338	240 302
z toho RP ⁴³	0		50 350	32 424
z toho BIO	30 000		30 000	0
2018	250 000	114 803	364 803	194 950
z toho KLASA	170 000		266 477	149 233
z toho RP	50 000		68 326	44 361
z toho BIO	30 000		30 000	1 356
2019	200 000	170 162	370 162	221 029
z toho KLASA	120 000		237 553	162 493
z toho RP	50 000		73 965	22 772
z toho BIO	30 000		58 644	35 764
2020	200 000	84 786	284 786	191 243
z toho KLASA	120 000		182 713	134 704
z toho RP	50 000		65 193	19 962
z toho BIO	30 000		36 880	36 577
Celkem	920 000	864 339	1 784 339	1 041 749
z toho KLASA	600 000		1 290 207	818 108
z toho RP	200 000		338 608	149 944
z toho BIO	120 000		155 524	73 697

Zdroj: výroční zprávy SZIF za roky 2016–2020, odpovědi SZIF na žádosti NKÚ; vlastní zpracování NKÚ.

Celkem bylo ze strany SZIF za kontrolované období 2016–2020 vynaloženo na podporu kvalitních potravin **1 041 749 tis. Kč**, z toho na značku **KLASA 818 108 tis. Kč**, na značku **Regionální potravina 149 944 tis. Kč** a na značku **BIO 73 697 tis. Kč**.

⁴³ Poznámka: Návrh rozpočtu SZIF na rok 2017, schválený v lednu 2017 Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR, počítal se zapojením vysokých zůstatků z předcházejících let v I. změně rozpočtu 2017, proto byl původní schválený rozpočet bez projektu RP, k zapojení zůstatku skutečně došlo I. změnou rozpočtu 2017.

Veřejné zakázky na podporu kvalitních potravin⁴⁴

NKÚ na vzorku vybraných veřejných zakázek prověřil celkovou realizaci zadávacích řízení na veřejné zakázky týkající se podpory kvalitních potravin. Kontrola vzorku byla provedena ve třech oblastech (resp. na třech druzích dohod/smluv):

1) **Rámcové dohody** (smlouvy)⁴⁵:

Tabulka č. 6: Veřejné zakázky na uzavření rámcových dohod

	Název	Věstník veřejných zakázek		Předpokládaná hodnota v Kč bez DPH	Druh zakázky	Druh řízení	Režim veřejné zakázky
		Ev. č.	Datum uveřejnění				
1	Rámcová dohoda – Plánování médií propagační kampaně na podporu kvalitních potravin pro roky 2018–2020	Z2018-021729	29. 6. 2018	5 700 000,00	Služby	Otevřené	Podlimitní
2	Rámcová dohoda – Propagační kampaň na podporu biopotravin a ekologického zemědělství	Z2017-022714	21. 8. 2017	24 500 000,00	Služby	Otevřené	Nadlimitní
3	Rámcová dohoda – Informační a propagační kampaň na podporu soutěže Regionální potravina	Z2018-030293	5. 9. 2018	33 000 000,00	Služby	Otevřené	Nadlimitní
4	Rámcová dohoda – Informační a propagační kampaň na podporu kvalitních potravin pro roky 2018–2020	Z2017-032974	27. 11. 2017	148 760 000,00	Služby	Otevřené	Nadlimitní
5	Rámcová dohoda – Propagační kampaň na podporu biopotravin a ekologického zemědělství	Z2019-027959	9. 8. 2019	60 000 000,00	Služby	Otevřené	Nadlimitní
6	Rámcová dohoda – Informační a propagační kampaň na podporu soutěže Regionální potravina – realizační a expoziční část	Z2018-030885	10. 9. 2018	33 000 000,00	Služby	Otevřené	Nadlimitní
7	Rámcová smlouva – propagační a informační kampaň na podporu kvalitních potravin	60064544	2. 4. 2015	298 000 000,00	Služby	Otevřené	Nadlimitní
Celkem				602 960 000,00			

NKÚ prověřil zadávací řízení na veřejné zakázky na uzavření rámcových dohod s celkovým maximálním objemem předpokládaného plnění **602 960 000 Kč** bez DPH.

⁴⁴ Jedná se o propagační (marketingové) kampaně na podporu značek kvality.

⁴⁵ Prostřednictvím rámcových dohod/smluv byla realizována marketingová podpora značek kvality.

2) **Dílčí smlouvy**⁴⁶:

Tabulka č. 7: Dílčí smlouvy

Program	Rámcová dohoda č.	Agentura	Smlouva na základě výzvy č.	Kč	
				Bez DPH	Vč. DPH
Kvalitní potraviny	5500010000	McCANN-ERICKSON PRAGUE spol. s r.o., INTERNATIONAL ADVERTISING AGENCY	1/2016	950 000,00	1 149 500,00
			4/2016	4 508 264,50	5 455 000,00
			7b/2016	58 715 468,00	71 045 716,28
			13/2016	39 500 900,00	47 796 089,00
			16/2017	429 000,00	519 090,00
	55000100011	McCANN-ERICKSON PRAGUE spol. s r.o., INTERNATIONAL ADVERTISING AGENCY	1/2018	697 700,00	844 217,00
			4/2018	33 081 900,00	40 029 099,00
			7/2019	1 102 000,00	1 333 420,00
			8a/2019	6 947 800,00	8 406 838,00
			12/2019	19 263 300,00	23 308 593,00
			13/2019	12 813 950,00	15 504 879,50
	4200011491	Knowlimits s.r.o.	1/2018	1 235 800,00	1 495 318,00
			2/2019	1 558 200,00	1 885 422,00
	4200010558	Knowlimits s.r.o.	2/2016	190 440,00	230 432,40
			5/2017	578 710,00	700 239,00
42000105748	1 YEAR & MORE PRODUCTION s.r.o.	8/2016	13 974 870,00	16 909 592,70	
		27/2017	9 346 100,00	11 308 781,00	
		34/2018	4 631 010,00	5 603 522,10	
BIO	4200011982	MEDIA AGE, s.r.o.	1/20	378 000,00	457 380,00
			2/20	4 498 600,00	5 443 306,00
			3/20	1 320 659,00	1 591 997,00
			4/20	6 229 800,00	7 538 058,00
			5/20	1 102 700,00	1 334 267,00
			6/20	2 122 900,00	2 568 709,00
	4200011353	MEDIA AGE, s.r.o.	1/2018	235 050,00	284 410,50
			2/2018	1 030 845,00	1 247 322,45
			3a/2018	299 700,00	362 637,00
			4/2019	4 036 950,00	4 884 709,50
5b/2019			3 379 700,00	4 089 437,00	

⁴⁶ Jsou uzavírány na základě rámcových dohod.

			6/2019	1 006 765,00	1 218 185,65
			8/2019	2 800 000,00	3 388 000,00
			9/2019	234 700,00	283 987,00
			7b/2020	7 710 800,00	9 330 068,00
Celkem				245 912 581,50	297 548 223,08

NKÚ prověřil dílčí smlouvy s celkovým objemem **245 912 581,50 Kč** bez DPH.

3) Smlouvy uzavřené mimo režim rámcových smluv (tzv. přímá zadání⁴⁷):

Tabulka č. 8: Smlouvy uzavřené mimo režim rámcových smluv (tzv. přímá zadání)

Rok	Evidenční číslo smlouvy	Veřejná zakázka	
		Uchazeč	Kč bez DPH
2017	4200010902	MEDIA INVESTMENTS, a.s.	13 346 442
	4200010903	MEDIA INVESTMENTS, a.s.	13 985 695
2019	4200011948	REMMARK, a.s.	9 145 000
	4200011985	REMMARK, a.s.	14 149 500
Celkem			50 626 637

NKÚ prověřil smlouvy tzv. přímého zadání s celkovým objemem **50 626 637 Kč** bez DPH.

⁴⁷ Nejedná se o přímé zadání ve smyslu zadávání veřejných zakázek malého rozsahu. Jedná se o smlouvy uzavřené ze strany SZIF mimo režim uzavřených rámcových smluv, jde o označení oblasti zadávání v rámci SZIF. Smlouvy tzv. přímého zadání byly ze strany SZIF zadávány dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Kategorie hodnocení účelnosti

Stupeň účelnosti projektu ⁴⁸ /programu ⁴⁹	Definice stupně účelnosti
<p>1.</p> <p>Projekt/program je účelný</p>	<p>Projekt/program byl řádně realizován a jeho realizací bylo dosaženo stanovených výstupů, výsledků a cílů nebo existuje předpoklad, že je naplní. Cíle (nejen monitorovací ukazatele/indikátory) jsou specifické a měřitelné a jejich plnění je možno ověřit.</p> <p>Byly naplněny dílčí cíle a klíčové aktivity dle harmonogramu projektu/programu a lze konstatovat očekávaný přínos projektu/programu pro cílovou skupinu. Očekávaný přínos je možné v relevantních případech pozorovat i po skončení realizace projektu/programu.</p> <p>Pozn.: Standardně se jedná o dosažení 100 % stanovených dílčích cílů, nicméně je třeba brát v úvahu relativní důležitost stanoveného cíle – např. když jsou čtyři zásadní cíle splněny a jeden marginální cíl nesplněn, je možné vydat hodnocení typu „všechny splněny“.</p>
<p>2.</p> <p>Projekt/program je účelný s mírnými nedostatky</p>	<p>Projekt/program byl správně realizován, protože podporuje stanovené cílové skupiny.</p> <p>Cíle byly z většiny splněny, ne však zcela. Projekt/program např. splnil více než ¾ svých cílů nebo je předpoklad, že je naplní. Nesplnění některých dílčích cílů nemá podstatný vliv na úspěšnost projektu/programu.</p> <p>Některé cíle projektu/programu jsou nastaveny vágně a nejsou měřitelné nebo jsou známy jen ukazatele výstupu, nikoliv výsledku. Jako celek ale projekt/program funguje ve prospěch cílové skupiny a povede k dosažení cílů, které byly projektem/programem sledovány.</p>
<p>3.</p> <p>Projekt/program je účelný pouze omezeně</p>	<p>Některé z předpokladů účelnosti (viz stupeň 1.) jsou významně zpochybněny.</p> <p>Žádost o dotaci/projekt/program např. obsahuje vágní a neověřitelné údaje, které neumožňují měřit výstup či výsledek projektu/programu. Skutečnost potvrzuje nereálnost předpokládaných výstupů a výsledků, např. když projekt/program splnil (nebo pravděpodobně splní) pouze cca ½ svých cílů.</p>

⁴⁸ Označení používané v textu kontrolního závěru pro oblast kontroly B. (dotace nestátním neziskovým organizacím) a C. (podpora kvalitních potravin).

⁴⁹ Označení používané v textu kontrolního závěru pro oblast kontroly A. (propagační programy EU).

4. Projekt/program není účelný	<p>Předpoklady účelnosti (viz stupeň 1.) jsou zásadně zpochybněny některými z dále uvedených nedostatků:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aktivity projektu/programu nebyly realizovány, • cíle projektu/programu nebyly dosaženy, • nebyly naplněny ukazatele výsledku/výstupu, které měl projekt/program přinést, nebo byly naplněny méně než z poloviny, • projekt/program je nepotřebný.
---	--

Pozn.: Při hodnocení je nutné přihlédnout ke skutečnostem zaviněným „vyšší mocí“, a to zejména v roce 2020, kdy se řada původně plánovaných aktivit nemohla konat z důvodů souvisejících s opatřeními proti pandemii covidu-19.

Stupně hodnocení:

1	Projekt/program je účelný.
2	Projekt/program je účelný s mírnými nedostatky.
3	Projekt/program je účelný pouze omezeně.
4	Projekt/program je neúčelný.
X	Projekt/program nebyl hodnocen, vyhodnocení nebylo možné.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/17

Peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na humanizaci psychiatrické péče

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/17. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Adolf Beznoska.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na humanizaci psychiatrické péče byly poskytovány a čerpány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od května 2021 do února 2022.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2016–2020, v případě věcných souvislostí i období předchozí a období následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZd“);

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

Fakultní nemocnice Ostrava (dále také „FN Ostrava“);

Fakultní nemocnice Brno (dále také „FN Brno“).

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 9. května 2022,

schválilo usnesením č. 5/VII/2022

kontrolní závěr v tomto znění:

Humanizace psychiatrické péče

Deinstitucionalizace psychiatrické péče

2,22 mld. Kč

poskytnuté dotace z EFRR¹ a SR²
v letech 2016–2020 na podporu
24 projektů

1,29 mld. Kč

kontrolní vzorek 6 projektů

Program 135 03 –

*Podpora rozvoje a obnovy materiálně technické základny
státních léčebných ústavů*

587,35 mil. Kč

poskytnuté dotace v letech
2016–2020 na podporu 42 akcí

145,39 mil. Kč

kontrolní vzorek čtyř akcí

Program 135 11 –

Předfinancování IROP³

1,41 mld. Kč

poskytnuté dotace na způsobilé
výdaje v letech 2017–2021 na
podporu pěti projektů

50,24 mil. Kč

neoprávněně poskytnutá
dotace na nezpůsobilé výdaje
na podporu jednoho projektu

¹ Evropský fond pro regionální rozvoj.

² Státní rozpočet České republiky.

³ Integrovaný regionální operační program.

I. Shrnutí a vyhodnocení

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na humanizaci psychiatrické péče byly poskytovány a čerpány účelně, hospodárně, v souladu s právními předpisy. Kontrole byly podrobeny dva programy MZd: program č. 135 03 – *Podpora rozvoje a obnovy materiálně technické základny státních léčebných ústavů* (dále také „program rozvoje a obnovy“) a program č. 135 11 – *Předfinancování IROP* (dále také „program předfinancování“). Na MMR se kontrola zaměřila na výzvy *Integrovaného regionálního operačního programu* (dále také „IROP“): výzvu č. 54 – *Deinstitucionalizace psychiatrické péče* (dále také „výzva č. 54“) a výzvu č. 75 – *Deinstitucionalizace psychiatrické péče II.* (dále také „výzva č. 75“).

Vybraný kontrolní vzorek u programu rozvoje a obnovy činil 145,39 mil. Kč, u programu předfinancování 1,12 mld. Kč a u výzvy č. 54 a výzvy č. 75 činil celkem 1,29 mld. Kč.

MZd i MMR poskytováním dotací v oblasti humanizace psychiatrické péče naplňují jeden z významných pilířů probíhající reformy péče o duševní zdraví. Kontrola NKÚ se zaměřila na vybrané investiční projekty realizované v této oblasti. NKÚ v současnosti považuje vynaložené peněžní prostředky na jím kontrolované investiční projekty za účelné. Zároveň konstatuje, že nebude možné posoudit skutečný dopad peněžních prostředků pouze na základě indikátorů nevhodně stanovených Ministerstvem místního rozvoje.

MMR jako řídicí orgán IROP (dále také „ŘO IROP“) fakticky přeneslo odpovědnost za průběžnou kontrolu plnění podmínek u vybraných příjemců podpory⁴ na MZd, které investiční projekty předfinancovává ze své kapitoly. MMR ale provádí kontrolu stanovených podmínek a uhradí způsobilé výdaje projektů až po jejich ukončení, resp. po ukončení etapy projektu. V případě nesrovnalostí ze strany příjemce nebude dotace z prostředků Evropské unie proplacena, ačkoli MZd již vynaložilo výdaje ze státního rozpočtu.

MZd poskytlo FN Brno prostředky na realizaci projektu, které sloužily ke krytí nezpůsobilých výdajů, přestože to příslušná pravidla neumožňovala. Přestože MZd prostřednictvím dotací určených na humanizaci psychiatrické péče vynakládalo peněžní prostředky v řádu miliard korun, jeho vnitřní kontrolní systém při poskytování i administraci této podpory nebyl funkční. MZd u příjemců dotací v rámci obou programů neprovedlo žádnou veřejnosprávní kontrolu. V některých případech zařadilo do hodnoticího procesu i žádosti, které nesplňovaly všechny náležitosti, a jejich samotné hodnocení bylo ze strany MZd netransparentní.

MMR důsledně nevyžadovalo splnění jím stanovených podmínek k vydání právního aktu pro poskytnutí dotace. MMR při kontrole nepostupovalo v souladu s operačním manuálem IROP a hlavními cíli finanční kontroly.

U vybraných příjemců podpory NKÚ nezjistil žádné významné nedostatky, neúčelnost ani nehospodárnost při čerpání finančních prostředků.

Výše uvedené celkové vyhodnocení vyplývá z následujících zjištění:

- 1. MMR nezajistilo, aby bylo možné v plném rozsahu zhodnotit dopad, resp. účelnost poskytnuté podpory z IROP pro oblast deinstitucionalizace psychiatrické péče. MMR nastavilo pouze jediný specifický programový indikátor výsledku *průměrná délka***

⁴ Příspěvkové organizace MZd, jejichž projekty byly ze strany MZd předfinancovány.

hospitalizace v institucích dlouhodobé psychiatrické péče a v jeho rámci sleduje data jen pro úzce vymezenou část cílové skupiny⁵.

2. **MMR nestanovilo pro projekty podpořené v rámci výzvy č. 54 a výzvy č. 75 výsledkové indikátory tak, aby mohlo sledovat a vyhodnocovat účelnost poskytnutých peněžních prostředků.** Na základě nastavené sady indikátorů není možné posoudit dopad podpory na cílovou skupinu, tj. na osoby s duševními poruchami a poruchami chování a jejich rodiny. Navíc u jednoho kontrolovaného projektu se schválenou dotací 5,86 mil. Kč z Evropského fondu pro regionální rozvoj (dále také „EFRR“) stanovilo MMR shodně výchozí a cílovou hodnotu výsledkového indikátoru. MMR nenastavilo adekvátní výsledkové indikátory, a proto nemohlo sledovat a vyhodnocovat účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole⁶.
3. **MMR nezajistilo zavedení a účinné fungování řídicího a kontrolního systému** u dvou finančně nejvýznamnějších kontrolovaných projektů realizovaných příspěvkovými organizacemi zřizovanými MZd. MMR jako ŘO IROP přeneslo odpovědnost za provádění průběžné kontroly dodržování podmínek dotace (vyjma oblasti veřejných zakázek) na MZd, které projekty financuje prostřednictvím programu předfinancování. Schválená dotace činila celkem 1 074 mil. Kč, z toho 913 mil. Kč z EFRR. V případě nedodržení některé podmínky ze strany příjemce nebude dotace ze zdrojů EU proplacena, přestože MZd již vynaložilo peněžní prostředky ze státního rozpočtu.
4. **MZd postupovalo v rozporu s podmínkami ŘO IROP, pravidly IROP, pravidly spolufinancování z EFRR, dokumentací programu MZd a pravidly financování programu předfinancování, když jako správce tohoto programu financovalo nezpůsobilé výdaje ve výši 50,24 mil. Kč formou dotace.** MZd nedodrželo a nerespektovalo pravidla nastavená ŘO IROP, která stanovila, že nezpůsobilé výdaje projektu si hradí příjemce dotace výlučně z vlastních zdrojů. Toto jednání bylo netransparentní tím, že MZd jako správce programu neoprávněně zvýhodnilo jednoho příjemce (FN Brno) a zároveň vůči ostatním příjemcům postupovalo diskriminačně.
5. **MMR prostřednictvím Centra pro regionální rozvoj České republiky (dále také „CRR“) nevyžadovalo splnění specifických pravidel ze strany žadatele o dotaci** a schválilo projekt FN Ostrava s dotací ve výši 496 mil. Kč, z toho 422 mil. Kč z EFRR. MMR vydalo právní akt pro poskytnutí dotace bez doložení všech povinných příloh, a tím zvýhodnilo tohoto žadatele.
6. **MZd neprovádělo žádnou veřejnosprávní kontrolu u příjemců dotací v rámci programu rozvoje a obnovy a programu předfinancování.** V rámci programu rozvoje a obnovy bylo podpořeno v letech 2016–2020 celkem 42 akcí v celkové výši 587 mil. Kč. V rámci programu předfinancování bylo v letech 2017–2021 podpořeno pět projektů⁷ v celkové výši 1 409 mil. Kč. MZd rovněž při nastavování pravidel pro realizaci monitorovacích návštěv u programu předfinancování nedefinovalo jednotně postup při jejich realizaci.

⁵ Osoby s diagnózou ze skupiny F20-F29 (schizofrenie).

⁶ Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁷ Tyto projekty byly realizovány v rámci podpory deinstitucionalizace psychiatrické péče.

Kontrola MMR vykonávaná u příjemců dotací v rámci výzvy č. 54 a výzvy č. 75 nebyla v souladu s operačním manuálem IROP (dále také „OM IROP“) a zákonem⁸. Z předložených protokolů o kontrole na místě vyplývá, že MMR neposuzovalo hospodárnost, efektivnost a účelnost při nakládání s veřejnými prostředky.

- 7. MZd nemělo v oblasti poskytování dotací u obou programů nastaven funkční a účinný vnitřní kontrolní systém.** MZd u obou programů neprovádělo řádnou předběžnou a průběžnou řídicí kontrolu. U kontrolovaného vzorku akcí MZd řádně neproověřilo a nevymáhalo dodržení stanovených podmínek a jejich doložení správnými a úplnými podklady.
- 8. MZd postupovalo netransparentně při hodnocení akcí z programu rozvoje a obnovy,** když poskytlo dotace příjemcům, kteří žádosti o poskytnutí dotace vč. investičních záměrů podali po stanoveném termínu, a rovněž nehodnotilo tyto žádosti dle kritérií stanovených v dokumentaci programu a ve vnitřních předpisech. Nedůslednost poskytovatele dotace zakládá nerovný přístup k žadatelům o dotace, kteří stanovené podmínky zcela splnili.
- 9. MMR ve výzvě č. 54 a výzvě č. 75 zaznamenalo nízký zájem o podporu zaměřenou na zřízení nových či rekonstrukci stávajících zařízení center duševního zdraví** (dále také „CDZ“). V rámci obou výzev bylo dohromady podpořeno pouze pět projektů budování sítě CDZ (tj. 21 % všech podpořených projektů v letech 2016–2020). CDZ tvoří zdravotně sociální terénní týmy, které deinstitucionalizovaným osobám s duševním onemocněním poskytují péči a rehabilitaci v jejich přirozeném prostředí.
- 10. V rámci kontroly NKÚ u vybraných příjemců dotací FN Brno a FN Ostrava, jejichž projekty byly vybrány na podporu deinstitucionalizace psychiatrické péče v rámci výzvy č. 54 a výzvy č. 75, nebyly zjištěny ke dni ukončení kontroly významné nedostatky, neúčelnost ani nehospodárnost.** Tyto projekty jsou průběžně financovány MZd z programu předfinancování. Kontrola a proplacení způsobilých výdajů ze strany ŘO IROP proběhne až po ukončení etapy, resp. celého projektu. Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyly oba projekty ukončeny a byly ve stavu fyzické realizace.

II. Informace o kontrolované oblasti

Reforma péče o duševní zdraví představuje systémovou změnu poskytování psychiatrické péče, kde hlavním cílem je zvýšení její kvality a efektivity, zejména zvýšení kvality života a omezení stigmatizace lidí s duševním onemocněním. Jedním ze strategických cílů reformy psychiatrické péče, stanoveným ve *Strategii reformy psychiatrické péče* na období 2014–2023, je **humanizace psychiatrické péče**. V rámci plnění tohoto cíle má dojít ke zlepšení podmínek ve stávajících zařízeních, jako jsou psychiatrické nemocnice (resp. léčebny) a psychiatrická oddělení nemocnic, a to za pomoci investic do kultivace tamějšího prostředí. Humanizací psychiatrické péče se rozumí také rozvoj komunitní péče, která bude představovat humánnější alternativu k institucionálnímu typu péče.

Deinstitucionalizace psychiatrických nemocnic znamená zřizování nových či rekonstrukce stávajících zařízení pro poskytování komunitní péče (centra duševního zdraví, stacionáře, rozšířené ambulance apod.), zřizování nových či rekonstrukce stávajících zařízení pro dosažení

⁸ Ustanovení § 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

této péče (akutní psychiatrická péče ve všeobecných nemocnicích) a vybavení mobilních týmů. Cílem deinstitucionalizace je zvýšení dostupnosti a kvality psychiatrické péče změnou organizace jejího poskytování a zvýšení úspěšnosti začleňování duševně nemocných osob do společnosti.

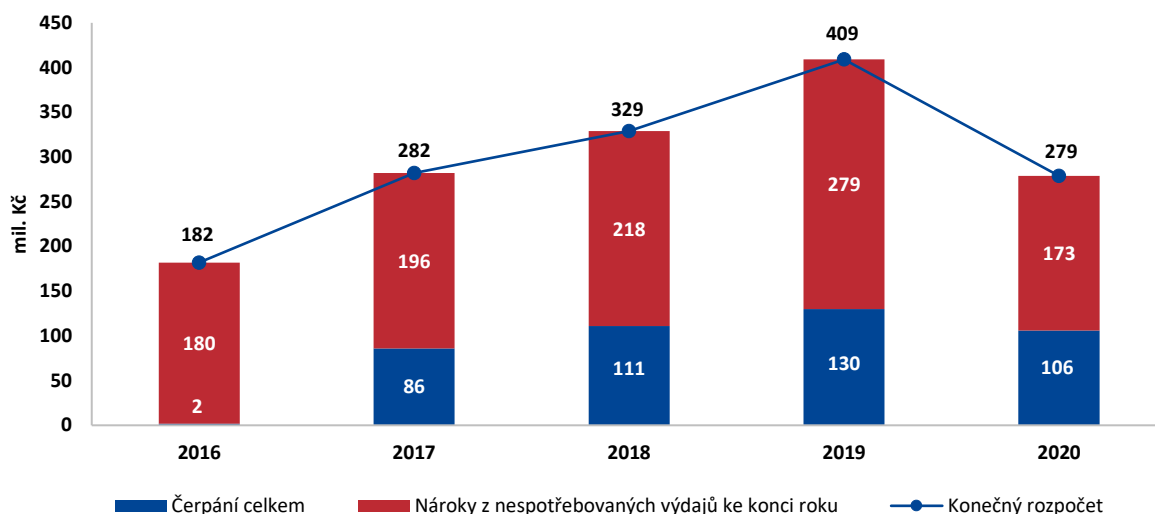
Ministerstvo zdravotnictví je podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona ČNR č. 2/1969 Sb.⁹ ústředním orgánem státní správy mj. pro zdravotní služby, ochranu veřejného zdraví, poskytovatele zdravotních služeb v přímé řídicí působnosti, léčiva a prostředky zdravotnické techniky pro prevenci, diagnostiku a léčení lidí. MZd je správcem kapitoly státního rozpočtu 335 – *Ministerstvo zdravotnictví*. MZd je mj. správcem programu předfinancování a programu rozvoje a obnovy.

V rámci IROP plní MZd funkci věcného garanta specifického cíle IROP 2.3 *Rozvoj infrastruktury pro poskytování zdravotních služeb a péče o zdraví* (dále také „SC 2.3“). Mezi nejpodstatnější úlohu MZd v rámci provádění strukturální politiky EU v období 2014–2020 patří zajišťování prostředků na předfinancování podílu EU a účasti státního rozpočtu na financování projektů přímo řízených organizací a plnění funkce poskytovatele dotace v rámci realizační fáze projektů (prostřednictvím **programu předfinancování**). Vzhledem k tomu, že MZd není řídicím orgánem nebo zprostředkujícím subjektem, nemá konečné pravomoci při vyhlašování výzev, nastavení pravidel pro výběr projektů ani pro realizační fázi a není ani subjektem oprávněným posuzovat způsobilost výdajů vynaložených příjemcem.

Program rozvoje a obnovy je zaměřen na zlepšení technického, pracovního a logistického zázemí v psychiatrických zařízeních zřizovaných MZd. Cílem programu rozvoje a obnovy je modernizace zdravotnických provozů a zlepšení jejich technického vybavení, které by mělo vést k vyšší kvalitě poskytované zdravotní péče v příslušných psychiatrických nemocnicích (resp. léčebnách) a v ústavech.

Realizace programu rozvoje a obnovy byla stanovena do 31. 12. 2022. Závěrečné vyhodnocení programu by mělo proběhnout do 31. 12. 2023. Dle schválené dokumentace programu pro roky 2016–2022 činil souhrn potřeb a zdrojů financování programu 607,76 mil. Kč. Čerpání peněžních prostředků na financování programu rozvoje a obnovy je uvedeno v následujícím grafu.

⁹ Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

Graf č. 1: Výdaje účelově určené na financování programu rozvoje a obnovy

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat ze státních závěrečných účtů kapitoly 335 – MZd za roky 2016–2020.

Během realizace programu rozvoje a obnovy v letech 2016–2020 bylo schválenou dotací dle řídicí dokumentace podpořeno celkem 42 akcí.

Ministerstvo pro místní rozvoj je podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona ČNR č. 2/1969 Sb. ústředním orgánem státní správy a spravuje finanční prostředky určené k zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu. MMR je správcem kapitoly státního rozpočtu 317 – *Ministerstvo pro místní rozvoj*. MMR je mj. řídicím orgánem IROP. Administrací IROP bylo pověřeno Centrum pro regionální rozvoj České republiky, které tuto činnost vykonává jako zprostředkující subjekt pověřený MMR. CRR je státní příspěvková organizace zřízená zákonem č. 248/2000 Sb.¹⁰ a řízená MMR.

Specifický cíl IROP 2.3 *Rozvoj infrastruktury pro poskytování zdravotních služeb a péče o zdraví* je zaměřen na financování projektů zajišťujících zlepšení dostupnosti zdravotních služeb a modernizaci infrastruktury pro jejich poskytování. Záměrem SC 2.3 je zlepšení systému funkční a udržitelné péče, podporující sociální začleňování osob ohrožených sociálním vyloučením v důsledku jejich zdravotního stavu, ztížené dostupnosti zdravotních služeb, zkrácení doby pobytu mimo přirozené prostředí a doby pracovní neschopnosti. Aktivity SC 2.3 jsou zaměřeny na vyrovnání postavení nemocných osob v systému zdravotní péče v ČR, na posílení sociálního začleňování a umožnění přesunu těžiště psychiatrické péče do komunity. Umožní také přístup ke kvalitním zdravotním službám, které dosud nebyly ve všech regionech dostupné.

V rámci IROP vyhlásilo MMR v kontrolovaném období let 2016 až 2020 dvě výzvy zaměřené na podporu deinstitucionalizace psychiatrické péče.

Výzva č. 54 a výzva č. 75

Cílem podpory je zvýšení dostupnosti a kvality psychiatrické péče změnou organizace jejího poskytování a zvýšení úspěšnosti začleňování duševně nemocných osob do společnosti. Projekty podpořené v rámci výzvy č. 54 a výzvy č. 75 mohou být realizovány oprávněnými

¹⁰ Ustanovení § 14a zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

žadatel¹¹ na území celé ČR mimo hl. m. Prahy. Projekty podpořené v rámci těchto dvou výzev jsou financovány z 85 % celkových způsobilých výdajů z EFRR a dále v případě, že příjemci podpory jsou:

- příspěvkové organizace zřizované MZd – z 15 % ze státního rozpočtu (dále také „SR“);
- kraje/obce/dobrovolné svazky obcí – z 5 % ze SR;
- organizace zřizované kraji/obcemi/dobrovolnými svazky obcí – z 5 % ze SR.

Celkově byly na výzvu č. 54 alokovány prostředky ve výši **1 898 mil. Kč**, z toho z EFRR ve výši 1 613 mil. Kč. **Na výzvu č. 75** pak byly celkově alokovány prostředky ve výši **700 mil. Kč**, z toho z EFRR ve výši 595 mil. Kč. Poskytnutá dotace z EFRR a SR v letech 2016–2020 činila celkem 2,22 mld. Kč. Přehled projektů podpořených v rámci výzvy č. 54 a výzvy č. 75 je uveden v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Podporovanými aktivitami jsou:

A) zřízení nových či rekonstrukce stávajících zařízení pro poskytování komunitní péče:

- centra duševního zdraví,
- stacionáře se zaměřením na psychoterapeutické služby,
- psychiatrické ambulance s rozšířenou péčí;

B) zřízení nových či rekonstrukce stávajících psychiatrických oddělení všeobecných nemocnic;

C) vybavení mobilních komunitních týmů:

- podpora zařízení a vybavení mobilních komunitních týmů.

V rámci výzvy č. 54 bylo podpořeno celkem devět projektů, v rámci výzvy č. 75 pak bylo podpořeno celkem 15 projektů.

III. Rozsah kontroly

Předmětem kontrolní akce byly peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na humanizaci psychiatrické péče. Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na humanizaci psychiatrické péče byly poskytovány a čerpány účelně, hospodárně, v souladu s právními předpisy a probíhající reformou psychiatrické péče.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2016–2020, v případě věcných souvislostí i období předchozí a období následující. Kontrolovanými osobami byli MZd, MMR a vybraní příjemci podpory, tj. FN Brno a FN Ostrava.

Kontrola byla zaměřena na nastavení a řízení programů ze strany MZd určených na humanizaci psychiatrické péče, na koordinaci spolupráce mezi MZd a MMR při přípravě výzvy č. 54 a výzvy č. 75 a při realizaci jednotlivých projektů, na rozdělení podpory ze strany MMR v rámci výzvy č. 54 a výzvy č. 75 z hlediska účelnosti a souladu s nastavenými pravidly a právními

¹¹ Oprávněnými žadatel¹¹ jsou: příspěvkové organizace zřizované MZd, kraje, obce, dobrovolné svazky obcí, organizace zřizované kraji, organizace zřizované obcemi, organizace zřizované dobrovolnými svazky obcí, organizace zakládané kraji, organizace zakládané obcemi, organizace zakládané dobrovolnými svazky obcí, nestátní neziskové organizace, církve, církevní organizace, obchodní společnosti poskytující veřejnou službu v oblasti zdravotní péče podle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, další subjekty poskytující veřejnou službu v oblasti zdravotní péče podle zákona č. 372/2011 Sb.

předpisy. Dále se kontrolou prověřovala transparentnost, dodržování právních předpisů v rámci procesu hodnocení a výběru žádostí k podpoře, administrace dotačních řízení a realizace vybraných projektů.

U vybraných příjemců podpory bylo ověřováno plnění podmínek, za kterých jim byly prostředky ze SR a Evropské unie (dále také „EU“) poskytnuty, a rovněž bylo ověřováno, zda tyto prostředky byly čerpány hospodárně, účelně a v souladu s právními předpisy.

Objem kontrolovaných peněžních prostředků činil celkem 1 432 674 752,19 Kč, z toho 1 123 369 764,96 Kč z EFRR.

Ke kontrole na MZd byly vybrány **čtyři finančně významné ukončené stavební akce**¹² z programu rozvoje a obnovy a **dva finančně nejvýznamnější projekty**¹³, které byly v oblasti intervence SC 2.3 z výzvy č. 54 a výzvy č. 75 předfinancovány MZd.

Ke kontrole na MMR bylo vybráno celkem šest projektů¹⁴. Projekty byly vybírány s ohledem na různý typ příjemců podpory (státní příspěvková organizace, příspěvková organizace zřízená územním samosprávným celkem, akciová společnost, společnost s ručením omezeným) a dále dle místa realizace projektu – vybrané projekty jsou realizovány v různých krajích ČR. Tři projekty z kontrolního vzorku byly podpořeny v rámci výzvy č. 54 a tři projekty v rámci výzvy č. 75. U dvou finančně nejvýznamnějších projektů nebyla realizace v době kontroly NKÚ ukončena.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Nastavení indikátorů MMR v rámci programového dokumentu IROP

V rámci programového dokumentu IROP (dále také „PD IROP“) byl pro oblast deinstitucionalizace psychiatrické péče jako jediný specifický programový indikátor výsledku podle SC 2.3 stanoven indikátor **5 74 10 – Průměrná délka hospitalizace v institucích dlouhodobé psychiatrické péče.**

Dle PD IROP jsou hlavní cílovou skupinou podpory IROP zacílené na deinstitucionalizaci psychiatrické péče *osoby s duševními poruchami a poruchami chování a jejich rodiny.* Sledovaná hodnota výsledkového indikátoru představuje dle sdělení MMR pouze počet osob

¹² 135V032001701 – PN Dobřany – stavební úpravy a přístavba objektu č. p. 464 – pavilon 32; 135V032001702 – PN Opava – stavební úpravy dětského oddělení; 135V032001809 – PN Jihlava – rekonstrukce 3. NP pavilonu 4; 135V032001912 – PL Červený Dvůr – dokončení rekonstrukce pavilonu C.

¹³ CZ.06.2.56/0.0/0.0/16_048/0002537 – Centrum komplexní psychiatrické péče Brno; CZ.06.2.56/0.0/0.0/17_096/0012499 – FN Ostrava – Výstavba budovy pro psychiatrickou péči.

¹⁴ CZ.06.2.56/0.0/0.0/16_048/0002537 – Centrum komplexní psychiatrické péče Brno; CZ.06.2.56/0.0/0.0/16_048/0002541 – Restrukturalizace a rekonstrukce akutního psychiatrického oddělení Nemocnice České Budějovice, a.s., v rámci deinstitucionalizace psychiatrické péče Jihočeského kraje; CZ.06.2.56/0.0/0.0/16_048/0004463 – Centrum duševního zdraví RIAPS Trutnov; CZ.06.2.56/0.0/0.0/17_096/0008594 – Rozšířená ambulantní péče pro osoby s duševním onemocněním v Říčanech u Prahy; CZ.06.2.56/0.0/0.0/17_096/0009676 – Psychiatrická ambulance a stacionář – AGE Centrum Olomouc; CZ.06.2.56/0.0/0.0/17_096/0012499 – FN Ostrava – Výstavba budovy pro psychiatrickou péči.

hospitalizovaných s diagnózou ze skupiny F20-F29 (schizofrenie), který tvořil necelou pětinu z celkového počtu hospitalizací. **MMR nezajistilo dostatečnou vypovídací schopnost indikátoru o dosažené změně, neboť sleduje data pouze pro úzce vymezenou část cílové skupiny.**

Cílem IROP v oblasti deinstitucionalizace psychiatrické péče je *zvýšení dostupnosti a kvality psychiatrické péče změnou organizace jejího poskytování a zvýšení úspěšnosti začleňování duševně nemocných do společnosti*. V případě tohoto jediného specifického programového indikátoru výsledku není zřejmá přímá vazba na stanovený cíl IROP. Vytváření nových či modernizovaných kapacit jak v rámci CDZ, tak v rámci psychiatrických oddělení nemocnic, na něž je podpora zacílena, nemusí hrát významnou či žádnou roli při snižování délky pobytu pacientů na lůžkách dlouhodobé péče¹⁵. Podpora poskytovaná prostřednictvím IROP by měla směřovat ke zvýšení kvality a dostupnosti služeb pro všechny pacienty s psychiatrickou diagnózou. Tím, že **MMR nastavilo pouze jediný specifický programový indikátor výsledku a v jeho rámci sleduje data pouze pro úzce vymezenou část cílové skupiny, nezajistilo, aby bylo možné dostatečně zhodnotit dopad, resp. účelnost poskytnuté podpory z IROP v oblasti reformy psychiatrické péče v České republice.**

2. Nastavení indikátorů v rámci výzvy č. 54 a výzvy č. 75

V rámci výzvy č. 54 a výzvy č. 75 byl nastaven jediný indikátor výsledku, a sice **5 73 10 – Kapacity poskytovatelů psychiatrické péče vytvořené nebo modernizované v souvislosti s reformou psychiatrické péče** (dále také „*kapacity poskytovatelů psychiatrické péče*“).

Přestože byl indikátor *kapacity poskytovatelů psychiatrické péče* zařazen mezi indikátory výsledku, nelze jej za výsledkový indikátor považovat. Určení skutečného dopadu podpory na cílovou skupinu, tj. na osoby s duševními poruchami a poruchami chování a jejich rodiny, z takto nastaveného indikátoru není možné, protože jeho hodnoty udávají pouze potenciální kapacitu jednotlivých služeb, tedy okamžitý výstup realizace projektu, nikoliv jejich skutečné využití. **O zvýšení úspěšnosti začleňování duševně nemocných osob do společnosti pak tento indikátor nevyovídá vůbec.**

Navíc v případě jednoho projektu s celkovou výší dotace 5 856 988,75 Kč MMR vydalo řídicí dokumentaci, kde nestanovilo příjemci dotace cílovou hodnotu indikátoru *kapacity poskytovatelů psychiatrické péče*, resp. ji stanovilo ve stejné výši jako výchozí hodnotu.

MMR na základě sady nastavených indikátorů nemohlo sledovat a vyhodnocovat účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole podle ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.

3. Zavedení a účinné fungování řídicího a kontrolního systému MMR

V rámci přenesení odpovědnosti MMR jako ŘO IROP nezajistilo u dvou projektů zavedení a účinné fungování řídicího a kontrolního systému IROP podle OM IROP.

V žádosti o podporu podanou na MMR si příjemce dotace stanovil etapy projektu. **Zvolení počtu etap projektu má vliv na předkládání žádostí o platbu a kontrolu ukončené etapy, resp. celého projektu ze strany ŘO IROP.** V průběhu realizace projektu (bez ohledu na etapy) jsou projekty z programu předfinancování průběžně financovány MZd na základě platebních poukazů (financování ex-ante).

¹⁵ Lůžka umístěná zejména v psychiatrických nemocnicích (resp. v léčebnách).

Tabulka č. 1: Etapy projektu včetně plánu vyúčtování u kontrolovaného vzorku projektů programu předfinancování

Příjemce	Schválená dotace na způsobilé výdaje	Počet etap	Ukončení první etapy a výše vyúčtování	Ukončení druhé etapy a výše vyúčtování
FN Brno	578 000 tis. Kč	2	31. 7. 2018 14 183 tis. Kč	29. 1. 2022 563 817 tis. Kč
FN Ostrava	496 465 tis. Kč	1	27. 1. 2023 496 465 tis. Kč	X

Zdroj: IS MS2014+.

Projekt příjemce FN Brno byl koncipován původně jako jednoetapový a následně jako dvouetapový, přičemž první etapa představovala ve finančním vyjádření pouze 2 % rozpočtu projektu, tzn. že žádost o platbu naprosté většiny (tj. 98 %) peněžních prostředků z celkové částky dotace bude podána po ukončení celého projektu. Projekt příjemce FN Ostrava byl koncipován v době ukončení kontroly NKÚ jako jednoetapový, tzn. že žádost o platbu veškerých peněžních prostředků z celkové částky dotace bude podána po ukončení celého projektu. Schválená dotace těchto dvou projektů činila celkem 1 074 mil. Kč, z toho 913 mil. Kč z EFRR.

MZd nastavení etap projektu pro příjemce dotace, tj. jím zřizované příspěvkové organizace, ve vnitřních předpisech nestanovuje a ani příjemcům individuálně nedoporučuje.

Nastavení etap projektu příjemcem dotace mělo zásadní vliv na rozsah kontrolní činnosti MZd v rámci monitorovacích návštěv. Dle vnitřních předpisů si MZd významně **omezilo výkon monitorovacích návštěv u kontrolovaných projektů na místě s prověřením min. 5 % výdajů**. Výkon a rozsah kontrolní činnosti MZd se tak váže pouze na proplacené prostředky z EFRR v rámci ukončené etapy, nikoliv na prostředky vyplacené MZd průběžně na základě platebních poukazů v rámci předfinancování projektu. **Tímto významným omezením předmětu kontroly monitorovacích návštěv nenaplněvalo MZd její cíl.**

U FN Brno, jejíž projekt byl dvouetapový, MZd v rámci monitorovací návštěvy v květnu 2021 prověřovalo pouze první ukončenou etapu projektu, která zahrnovala období od 10. 6. 2016 do 30. 6. 2018. Žádost o platbu byla ve výši 13,97 mil. Kč. **Důsledkem nastavených pravidel tak MZd nemohlo prověřovat v rámci monitorovací návštěvy objem peněžních prostředků, který byl MZd vyplacen v období od 1. 7. 2018 do zahájení monitorovací návštěvy MZd, tj. 299,83 mil. Kč.**

MMR schválilo výše uvedené projekty jako jednoetapové. U FN Brno se následně projekt změnil na dvouetapový. **MMR tím přeneslo veškerou zodpovědnost** za provádění průběžné kontroly dodržování jím stanovených podmínek dotace (vyjma oblasti veřejných zakázek, které jsou ze strany CRR průběžně administrativně kontrolovány) **na MZd, které projekt financuje prostřednictvím programu předfinancování**. MMR zajistí kontrolu druhé fáze projektu, resp. celého projektu až po jeho faktickém ukončení, tj. po předložení žádosti o platbu, tedy po proplacení veškerých prostředků ze SR. **V případě nedodržení některé podmínky nebude dotace ze zdrojů EU proplacena, přestože část dotace bude již uhrazena z národních zdrojů, tj. ze státního rozpočtu.**

4. Financování nezpůsobilých výdajů příjemce FN Brno formou dotace

Dle obecných pravidel pro žadatele a příjemce (dále také „obecná pravidla IROP“) vydává MZd rozhodnutí o poskytnutí dotace (dále také „rozhodnutí“) příjemci na základě zaslaného dopisu

včetně podmínek ŘO IROP. MZd může se souhlasem ŘO IROP podmínky rozhodnutí doplnit o další specifické povinnosti.

V průběhu realizace projektu požádal příjemce FN Brno dopisem MZd o posouzení možnosti krytí části nezpůsobilých výdajů z prostředků SR, a to z důvodu navýšení ceny za stavební práce dle výsledku zadávacího řízení. MZd následně vydalo změnové rozhodnutí ze dne 23. 10. 2019, dle kterého navýšilo dotaci na financování nezpůsobilých výdajů o částku 50 235 910,65 Kč.

Tímto jednáním MZd nedodrželo závazné podíly spolufinancování pro projekt realizovaný z IROP k plnění SC 2.3, spolufinancovaný z EFRR, tím, že navýšilo závazný maximální podíl financování ze SR z 15 % ve výši 86 699 985 Kč o částku nezpůsobilých výdajů ve výši 50 235 910,65 Kč. **MZd tak v rozporu s pravidly čerpání z EFRR navýšilo podíl financování ze SR formou dotace o polovinu nezpůsobilých výdajů projektu.** Závazné maximální podíly státního rozpočtu a minimální podíly příjemců dotací na národním spolufinancování se týkají pouze způsobilých výdajů projektu. Pravidla financování z EFRR nepřipouští možnost financovat nezpůsobilé výdaje projektu formou dotace, resp. její navýšení o nezpůsobilé výdaje.

MZd porušilo závazné podmínky, které byly stanoveny a zaslány ze strany ŘO IROP dopisy ze dne 21. 8. 2019 a ze dne 10. 11. 2020, jež mělo MZd promítnout do nových změnových rozhodnutí. MZd sice tyto podmínky převzalo a připojilo ke změnovým rozhodnutím, ale v těchto rozhodnutích, v rozporu s podmínkami, nezahrnulo do vlastních zdrojů příjemce celkové nezpůsobilé výdaje ve výši 100 471 821,20 Kč. MZd zahrnulo do vlastních zdrojů příjemce pouze polovinu těchto nezpůsobilých výdajů, tj. 50 235 910,65 Kč. V rozporu s podmínkami stanovenými ŘO IROP a vydanými MZd navýšilo MZd dotaci ze SR o zbylou částku ve výši 50 235 910,65 Kč.

Tímto jednáním **MZd porušilo závazné podmínky stanovené ŘO IROP, protože nedodrželo a nerespektovalo nastavený finanční rámec projektu, a to podílet se na spolufinancování projektu formou dotace ze SR pouze a výlučně u způsobilých výdajů.**

Tabulka č. 2: Finanční rámec projektu

Druh dotace/zdroje spolufinancování	Objem výdajů (v Kč)	Podíl na celkových způsobilých výdajích v %
Dotace ze strukturálního fondu EFRR	491 299 915,00	85
Národní veřejné zdroje		
<i>Z toho: dotace ze státního rozpočtu</i>	86 699 985,00	15
Jiné národní veřejné zdroje	0	0
Celkové způsobilé výdaje	577 999 900,00	100
Celkové nezpůsobilé výdaje	100 471 821,20	-
Celkové výdaje projektu	678 471 721,20	-

Zdroj: podmínky stanovené ŘO IROP a integrované Ministerstvem zdravotnictví do vydaných změnových rozhodnutí ze dne 23. 10. 2019 a 17. 12. 2020.

MMR tím, že nevyzvalo příjemce dotace, aby si u MZd zajistil vydání opravného rozhodnutí, postupovalo v rozporu s obecnými pravidly IROP.

Přestože MZd na základě porady vedení ze dne 29. 7. 2019 schválilo dofinancování nezpůsobilých výdajů projektu z jiného investičního programu, rozhodnutí o navýšení dotace na úhradu nezpůsobilých výdajů byla ve skutečnosti vydána v rámci programu předfinancování. Tento program je určen na předfinancování podílu z EFRR a spolufinancování podílu ze SR určených na úhradu způsobilých výdajů projektu, nikoliv na financování

nezpůsobilých výdajů projektu ze SR formou dotace. Financování nezpůsobilých výdajů formou dotace čerpané z programu předfinancování je v rozporu s nastavenými principy financování tohoto programu dle dokumentace. **MZd tímto výše uvedeným jednáním porušilo vlastní pravidla, která si v dokumentaci programu stanovilo.**

Tím, že MZd postupovalo u dalšího příjemce v souladu s nastavenými pravidly pro realizaci projektů IROP spolufinancovaných z EFRR a SR, protože vzniklé nezpůsobilé výdaje projektu ve výši 141 274 784 Kč byly hrazeny z vlastních zdrojů příjemce, **zatímco u příjemce FN Brno, v rozporu s nastavenými pravidly** pro realizaci projektů IROP, MZd uhradilo polovinu nezpůsobilých výdajů formou dotace ze SR ve výši 50 235 910,65 Kč, postupovalo netransparentně. **Tímto postupem MZd jakožto správce programu neoprávněně zvýhodnilo příjemce FN Brno.**

5. MMR nezajistilo splnění všech podmínek u žadatele o dotaci FN Ostrava

Žadatel o dotaci byl povinen doložit platné **stavební povolení** s doložkou o nabytí právní moci, a to nejpozději do vydání právního aktu pro poskytnutí dotace. Přestože **žadatel FN Ostrava tento dokument nepředložil**, MMR prostřednictvím CRR nepožadovalo splnění této podmínky a následně schválilo tomuto žadateli dotaci ve výši 496 mil. Kč, z toho 422 mil. Kč z EFRR. Tím, že MMR prostřednictvím CRR nezajistilo splnění příslušných specifických pravidel, zvýhodnilo tohoto žadatele.

6. Kontrolní činnost poskytovatelů dotace

MZd v rozporu s § 8 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb. neprovádělo žádnou veřejnosprávní kontrolu u příjemců dotací v rámci programu rozvoje a obnovy a programu předfinancování. V rámci programu rozvoje a obnovy bylo podpořeno v letech 2016–2020 celkem 42 akcí v celkové výši 587 mil. Kč. V rámci programu předfinancování bylo podpořeno v letech 2017–2021 celkem pět projektů v celkové výši 1 409 mil. Kč.

MZd zároveň nedostatečně definovalo postup při realizaci monitorovacích návštěv, předcházejících možné veřejnosprávní kontrole dle ustanovení § 3 zákona č. 255/2012 Sb.¹⁶, které jako poskytovatel provádí u vysoce rizikových projektů s cílem předejít problémům s nezpůsobilými výdaji a porušením rozpočtové kázně. Při vymezení jejich právní povahy MZd postupovalo nekonzistentně, a to v různých řídicích dokumentech upravujících závazná pravidla postupu MZd a příjemců při realizaci projektů.

Kontrola MMR vykonávaná u příjemců dotací v rámci výzvy č. 54 a výzvy č. 75 **nebyla v souladu s OM IROP a s ustanovením § 4 zákona č. 320/2001 Sb.** MMR nezajistilo, aby byla v rámci kontrol posuzována hospodárnost, účelnost a efektivnost při nakládání s veřejnými prostředky.

7. Nefunkční a neúčinný vnitřní kontrolní systém

MZd nemělo v oblasti poskytování dotací u obou programů nastaven funkční a účinný vnitřní kontrolní systém.

MZd postupovalo v rozporu se zákonem č. 320/2001 Sb. tím, že v rámci programu rozvoje a obnovy neprovádělo žádnou předběžnou řídicí kontrolu před vydáním rozhodnutí

¹⁶ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).

o poskytnutí dotace **a rovněž neprovádělo žádnou průběžnou řídicí kontrolu** před vynaložením veřejných prostředků.

MZd postupovalo v rozporu se zákonem č. 320/2001 Sb. tím, že **v rámci programu předfinancování neprovádělo žádnou předběžnou řídicí kontrolu** před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace **a řádnou průběžnou řídicí kontrolu** před vynaložením veřejných prostředků. MZd tak mj. u příjemce FN Brno nezjistilo, že podmínky stanovené ŘO IROP, rozhodné pro vynakládání veřejných výdajů, nebyly splněny.

U vybraného vzorku akcí v rámci obou programů MZd řádně **neprověřilo dodržení stanovených podmínek a doložení připravovaných operací věcně správnými a úplnými podklady.**

Nedostatky byly na kontrolním vzorku akcí zjištěny v následujících oblastech:

- Ani jeden ze čtyř kontrolovaných investičních záměrů z programu rozvoje a obnovy neobsahoval všechny náležitosti stanovené v dokumentaci programu, resp. ve vnitřních předpisech, **přesto MZd na jejich základě rozhodlo o poskytnutí dotací v celkové výši 145,39 mil. Kč.** Investiční záměry neobsahovaly vyčíslení vynaložených prostředků na opravy a údržbu majetku, vyjádření krajského úřadu k potřebnosti a efektivitě zdravotnických služeb a součástí investičního záměru byl snímek katastrální mapy starý téměř dva roky, ačkoli neměl být starší tří měsíců.
- MZd vydalo rozhodnutí, přestože příjemce nehodnotil podané nabídky v zadávacím řízení předmětné zakázky dle ekologické šetrnosti, což bylo jednou z podmínek stanovených v registraci akce a dokumentaci programu rozvoje a obnovy.
- V rámci programu předfinancování dva kontrolovaní příjemci dotací předložili projektové záměry s nedostatky a **MZd přesto rozhodlo o poskytnutí dotací v celkové výši 1 124,70 mil. Kč.** Předložené projektové záměry neobsahovaly zejména náklady projektu, výše a zdroje spolufinancování, plánování rozložení nákladů do let a plánovanou dobu trvání projektu.
- Žádná z kontrolovaných akcí z programu rozvoje a obnovy neměla náklady kalkulovány v souladu se *Standardizací zdravotnických provozů a jejich cen za stanovenou měrnou jednotku*¹⁷, přestože se jednalo o jednu z podmínek pro zařazení do hodnocení žádostí o poskytnutí dotace a také kritériem pro hodnocení efektivnosti žádostí o poskytnutí dotace.
- V rámci monitoringu projektů u programu předfinancování MZd akceptovalo nedostatky v monitorovacích zprávách a nepožadovalo po příjemci jejich opravu nebo doplnění.
- MZd nevyžadovalo po jednom z příjemců dotace poskytnuté v rámci programu předfinancování zaslání informací o zahájení zadávacích řízení u veřejných zakázek s pořizovací hodnotou nad 400 000 Kč bez DPH, což bylo v rozporu s vnitřními předpisy a příslušnou metodikou.

¹⁷ Dle podmínek, které stanovilo MZd v dokumentaci programu, měly být finanční potřeby akcí kalkulovány v souladu se *Standardizací zdravotnických provozů a jejich cen za stanovenou měrnou jednotku* (dále také „Standardizace“), ačkoli byla naposledy aktualizována v roce 2007, tj. devět let před zahájením programu rozvoje a obnovy. Většina parametrů stanovených v řídicí dokumentaci jednotlivých kontrolovaných akcí i dokumentaci programu se ve Standardizaci vůbec nenachází. Kalkulaci finančních potřeb tedy prakticky nelze provést. MZd navíc dle dokumentace programu používalo Standardizaci při stanovení potřebné výše finančních prostředků celého programu.

V rozporu s dokumentací programu, podmínkami registrace akce a vnitřními přepisy MZd nepožadovalo doplnění dokladů a akceptovalo je v neúplné podobě. Nedůslednost MZd při kontrole dokumentů tak zakládá nerovný přístup k žadatelům, resp. příjemcům.

Vzhledem k nedostatkům zjištěným kontrolou NKÚ byla nastavená kontrolní činnost MZd na úrovni správce programu neúčinná, nefunkční a pouze formální.

8. Netransparentní postup MZd při hodnocení akcí z programu rozvoje a obnovy

MZd v dokumentaci programu stanovilo, že žadatelé měli předkládat žádosti o dotace včetně investičního záměru nejpozději do 15. března roku předcházejícího plánovanému zahájení financování akce. Z vybraného vzorku čtyř akcí byla žádost o dotaci včetně investičního záměru předložena u tří žadatelů prokazatelně po stanoveném termínu. Schválená dotace těchto tří akcí činila celkem 114 413 370 Kč. **Postup MZd byl nesystémový** a neumožňoval objektivně plánovat průběh realizace programu rozvoje a obnovy, jeho výstupy ani nároky na finanční prostředky státního rozpočtu. Nedůslednost poskytovatele dotace při kontrole dokumentů zakládá nerovný přístup k žadatelům, kteří podmínku dokumentace programu zcela splnili. **MZd vytvářelo netransparentní prostředí pro žadatele tím, že akceptovalo podané žádosti o dotace po stanoveném termínu.**

V průběhu celé realizace programu rozvoje a obnovy MZd neposuzovalo a nehodnotilo žádosti o dotace včetně investičních záměrů dle většiny kritérií, které si stanovilo v dokumentaci programu. Kritéria, kterými mělo MZd akce vzájemně porovnávat, nebyla vůbec použita. **MZd nepostupovalo dle svých vnitřních předpisů, a vytvářelo tak netransparentní prostředí.**

9. Podpora zaměřená na zřízení nových či rekonstrukci stávajících zařízení CDZ

Centra duševního zdraví jsou novým nízkoprahovým prvkem v systému péče o lidi s duševním onemocněním, která poskytují psychiatrické zdravotní a přímo navazující sociální služby s cílem maximální podpory začlenění klientů do jejich vlastního sociálního prostředí. Funkcí CDZ je prevence hospitalizací či jejich zkracování a nápomoc k reintegraci dlouhodobě hospitalizovaných osob do běžné komunity.

Přehled podporovaných aktivit v rámci výzvy č. 54 a výzvy č. 75 v letech 2016–2020 je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 3: Přehled podporovaných aktivit u projektů v rámci výzvy č. 54 a výzvy č. 75

Podporovaná aktivita	Výzva č. 54	Výzva č. 75	Celkem
A) Zřizování nových či rekonstrukce stávajících zařízení pro poskytování komunitní péče	2	12	14
- v tom CDZ	2	3	5
B) Zřizování nových či rekonstrukce stávajících psychiatrických oddělení všeobecných nemocnic	8	2	10
C) Vybavení mobilních týmů	2	3	5
- v tom CDZ	2	2	4

Zdroj: IS MS2014+.

V rámci výzvy č. 54 bylo podpořeno celkem devět projektů a v rámci výzvy č. 75 bylo podpořeno celkem 15 projektů. V rámci projektu může být podpořeno i více aktivit současně. Z výše uvedené tabulky je zřejmé, že většina projektů podpořených v rámci výzvy č. 54 byla zaměřena na aktivitu *zřizování nových či rekonstrukce stávajících psychiatrických oddělení všeobecných nemocnic* (89 % všech projektů) a většina projektů podpořených v rámci výzvy

č. 75 byla zaměřena na aktivitu *zřizování nových či rekonstrukce stávajících zařízení pro poskytování komunitní péče* (80 % všech projektů). **Na aktivity související s CDZ bylo v rámci obou výzev celkem zaměřeno pouze pět projektů z celkového počtu 24, tj. necelých 21 %.**

NKÚ zjistil, že nízký zájem o podporu CDZ v rámci výzvy č. 54 a výzvy č. 75 souvisel s nedořešeným systémem financování zdravotní a sociální péče poskytované v CDZ. **Nastavený systém financování představoval pro CDZ vysokou míru nejistoty při zajištění povinné 5leté udržitelnosti a naplnění jejich personálních kapacit¹⁸ u investičních projektů IROP.**

10. Kontrola u vybraných příjemců dotací FN Brno a FN Ostrava

Kontrolou NKÚ byl prověřen projekt *Centrum komplexní psychiatrické péče Brno* u příjemce dotace FN Brno a projekt *FN Ostrava – Výstavba budovy pro psychiatrickou péči* u příjemce dotace FN Ostrava. Tyto projekty byly podpořeny z IROP v rámci výzvy č. 54, resp. výzvy č. 75, a zároveň jsou financovány MZd prostřednictvím programu předfinancování. V rámci těchto výzev se jedná o dva nejnákladnější projekty, které nebyly v době kontroly NKÚ ukončeny. Kontrole bylo podrobena zejména posouzení oprávněnosti přidělení dotace a způsobilosti žadatele, výběr dodavatelů a smluvní zajištění realizace projektu vč. faktického plnění smluv a věcná a finanční realizace projektu v souladu se stanovenými podmínkami. **NKÚ při kontrole nezjistil žádné významné nedostatky, neúčelnost ani ne hospodárnost při čerpání finančních prostředků.**

¹⁸ Standard péče poskytované v centrech duševního zdraví (CDZ) z roku 2016.

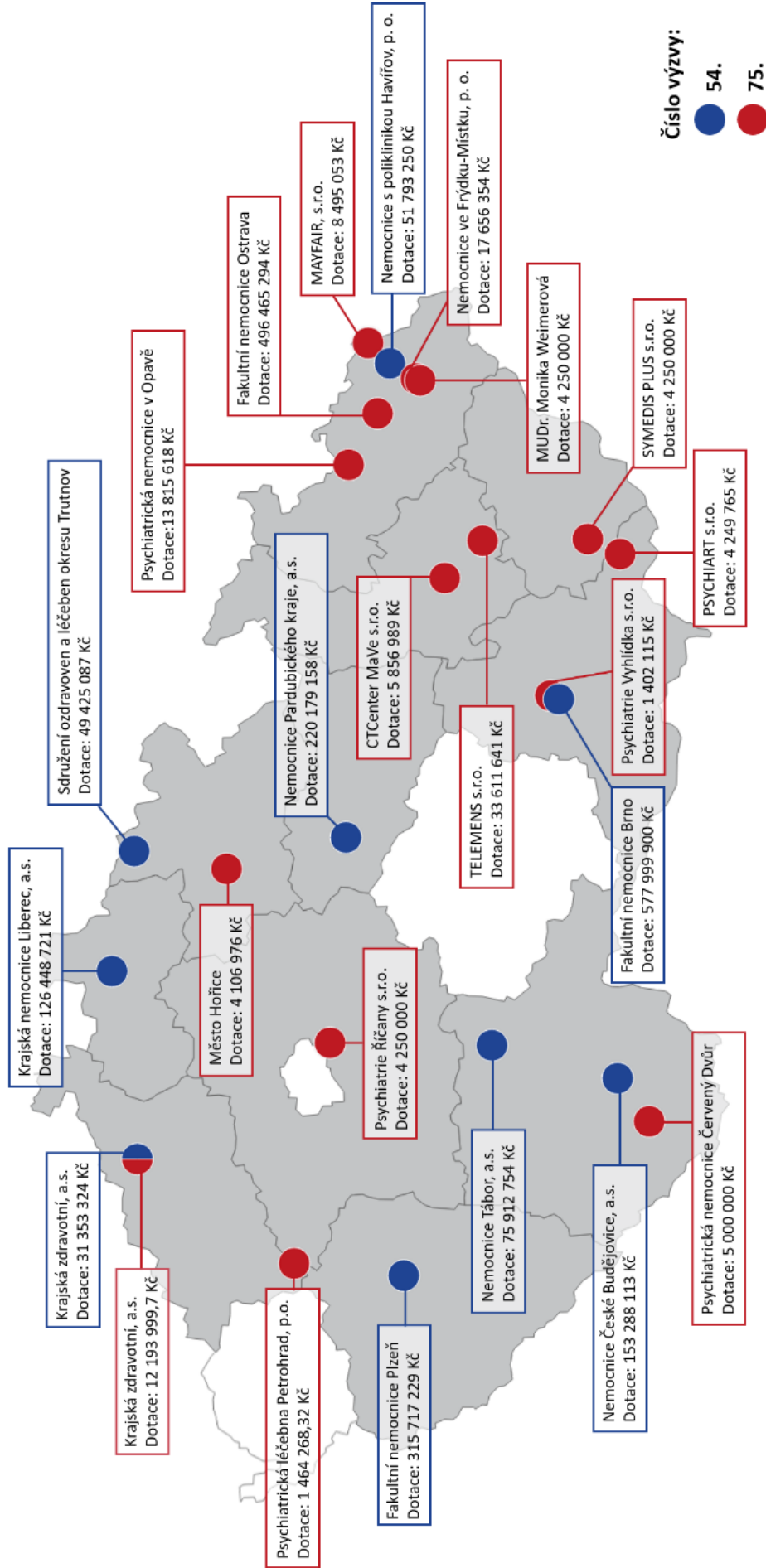
Seznam zkratk

CDZ	Centrum duševního zdraví
CRR	Centrum pro regionální rozvoj České republiky
EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj
EU	Evropská unie
FN	fakultní nemocnice
IROP	<i>Integrovaný regionální operační program</i>
IS MS2014+	jednotný monitorovací systém, do kterého žadatelé zadávají žádosti o evropské dotace z Evropského strukturálního a investičního fondu
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NNV	nároky z nespotřebovaných výdajů
OM IROP	operační manuál IROP
PD IROP	programový dokument IROP
program předfinancování	program č. 135 11 – <i>Předfinancování IROP</i>
program rozvoje a obnovy	program č. 135 03 – <i>Podpora rozvoje a obnovy materiálně technické základny státních léčebných ústavů</i>
rozhodnutí	rozhodnutí o poskytnutí dotace
ŘO IROP	řídící orgán IROP
SC 2.3	specifický cíl IROP 2.3 <i>Rozvoj infrastruktury pro poskytování zdravotních služeb a péče o zdraví</i>
SR	státní rozpočet České republiky
výzva č. 54	výzva č. 54 – <i>Deinstitucionalizace psychiatrické péče</i>
výzva č. 75	výzva č. 75 – <i>Deinstitucionalizace psychiatrické péče II.</i>



Příloha č. 1

Přehled projektů podpořených z výzvy č. 54 a výzvy č. 75



Interaktivní příloha: viz [odkaz](#).

Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat z IS MS2014+.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/18

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo zahraničních věcí* za rok 2020, účetnictví Ministerstva zahraničních věcí za rok 2020 a údaje předkládané Ministerstvem zahraničních věcí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/18. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Ministerstvo zahraničních věcí při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaná osoba:

Ministerstvo zahraničních věcí (dále také „MZV“).

Kontrolováno bylo období roku 2020 včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku následujícího.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v době od května 2021 do ledna 2022.

Kolegium NKÚ na svém IV. jednání, které se konalo dne 7. března 2022,

schválilo usnesením č. 13/IV/2022

kontrolní závěr v tomto znění:

ÚČETNÍ ZÁVĚRKA, FINANČNÍ VÝKAZY A ZÁVĚREČNÝ ÚČET MINISTERSTVA ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ ZA ROK 2020

13,62 mld. Kč

celková aktiva v netto hodnotě
k 31. prosinci 2020

7,86 / 0,63 mld. Kč

výdaje/příjmy MZV za rok 2020

775,33 mil. Kč

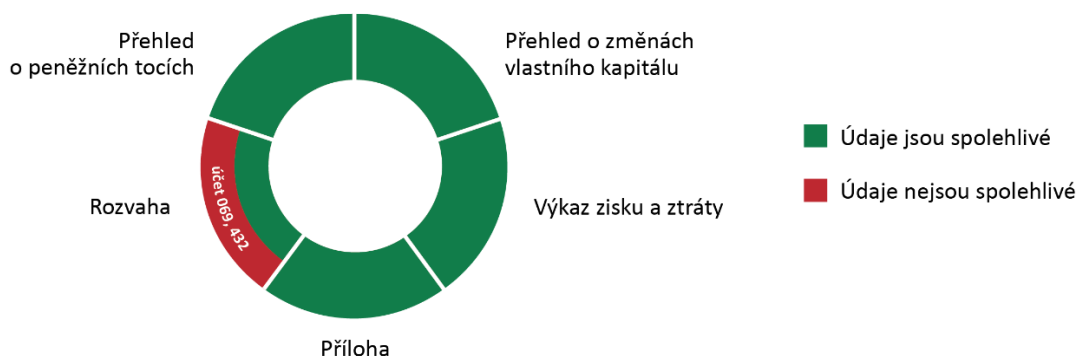
zjištěné nesprávnosti
v účetní závěrce

88,30 mil. Kč

zjištěné nesprávnosti ve výkazu
pro hodnocení plnění rozpočtu

SPOLEHLIVOST ÚČETNÍ ZÁVĚRKY MZV SESTAVENÉ K 31. PROSINCI 2020

Byly zjištěny významné nesprávnosti¹, v jejichž rozsahu nelze údaje účetní závěrky považovat za spolehlivé



SPOLEHLIVOST VÝKAZU PRO HODNOCENÍ PLNĚNÍ ROZPOČTU MZV ZA ROK 2020



Kontrolou nebyly zjištěny žádné skutečnosti svědčící o tom, že by údaje předkládané Ministerstvem zahraničních věcí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 nebyly tříděny ve všech významných² ohledech v souladu s vyhláškou č. 323/2002 Sb.³

SPOLEHLIVOST ZÁVĚREČNÉHO ÚČTU KAPITOLY STÁTNÍHO ROZPOČTU MZV ZA ROK 2020



V závěrečném účtu nebyly zjištěny významné nesprávnosti, které by měly vliv na jeho celkovou vypovídací schopnost.

¹ Pro posouzení významnosti zjištěných nesprávností v údajích účetní závěrky byla stanovena významnost ve výši 275 mil. Kč, tj. ve výši cca 2 % z celkových aktiv netto vykázaných k 31. 12. 2020.

² Pro posouzení významnosti zjištěných nesprávností v údajích předkládaných pro hodnocení plnění rozpočtu k 31. 12. 2020 byla stanovena významnost ve výši 2 % z celkových výdajů vykázaných k 31. 12. 2020, tj. ve výši 160 mil. Kč.

³ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil správnost vedení účetnictví, spolehlivost účetního a rozpočtového výkaznictví a správnost sestavení závěrečného účtu. Bylo prověřeno nastavení vnitřního kontrolního systému a na vzorku vybraných operací byl prověřen výkon finanční kontroly MZV při řízení veřejných příjmů a výdajů.

1. Vedení účetnictví a spolehlivost údajů účetní závěrky Ministerstva zahraničních věcí sestavené k 31. prosinci 2020

MZV nevedlo v roce 2020 správné, úplné a průkazné účetnictví ve smyslu ustanovení § 8 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

Kontrolou bylo zjištěno, že MZV některé informace v účetní závěrce (dále také „ÚZ“) nevykázalo v souladu s právními předpisy upravujícími vedení účetnictví pro organizační složky státu. V údajích za běžné účetní období byly zjištěny **významné nesprávnosti**¹ v celkové výši **775,33 mil. Kč**.

Při kontrole byla zjištěna nesprávnost s významným dopadem na účetní závěrku MZV, kdy MZV:

- nevytvořilo opravnou položku z důvodu významného snížení hodnoty vkladu do nadačního fondu, kterou NKÚ na základě dostupných údajů vyčíslil k 31. 12. 2020 ve výši 724 mil. Kč. Tato opravná položka měla být vytvořena již v předcházejících účetních obdobích. MZV tím ve výkazu rozvaha nadhodnotilo netto hodnotu zůstatku účtu 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* a hodnotu zůstatku účtu 432 – *Výsledek hospodaření předcházejících účetních období* o 724 mil. Kč.

Uvedená nesprávnost měla významný vliv na účetní závěrku MZV. Z tohoto důvodu NKÚ vyhodnotil informace ve výkazu rozvaha na uvedených účtech jako nespolehlivé. V rozsahu ostatních informací podává účetní závěrka MZV sestavená k 31. 12. 2020 věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky dle účetních předpisů pro některé vybrané účetní jednotky.

NKÚ zjistil, že v účetní závěrce nejsou vykázány závazky zastupitelských úřadů minimálně ve výši 4,7 mil. Kč, neboť o jejich předpisech MZV vůbec neúčtovalo. MZV tak nevedlo úplné účetnictví. Byť tato skutečnost nepředstavuje významnou nesprávnost v účetní závěrce, svědčí o systémovém nedostatku při vedení účetnictví MZV.

Podrobnosti k uvedeným nesprávnostem v ÚZ jsou spolu s některými dalšími zjištěnými skutečnostmi uvedeny v části IV.1 tohoto kontrolního závěru.

2. Spolehlivost výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu Ministerstva zahraničních věcí sestaveného k 31. 12. 2020

NKÚ nezjistil skutečnosti svědčící o tom, že výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu MZV sestavený k 31. prosinci 2020 není ve všech významných ohledech sestaven v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolou bylo zjištěno, že některé informace uvedené ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu MZV sestaveném k 31. prosinci 2020 (dále také „výkaz FIN 1-12 OSS“) nebyly vykázány v souladu s právními předpisy. S ohledem na stanovenou významnost však zjištěná celková nesprávnost ve výši 88,30 mil. Kč nebyla významná².

Podrobnosti ke zjištěným nesprávnostem jsou uvedeny v části IV.2 tohoto kontrolního závěru.

3. Závěrečný účet kapitoly 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí* za rok 2020

NKÚ nezjistil žádné skutečnosti svědčící o tom, že informace uvedené v závěrečném účtu kapitoly státního rozpočtu 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí* za rok 2020 nejsou ve všech významných ohledech v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolou byl rovněž prověřen soulad sestavení závěrečného účtu kapitoly 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí* za rok 2020 s vyhláškou č. 419/2001 Sb.⁴ a soulad informací v něm uvedených se vstupními údaji v rozpočtovém systému, s finančními výkazy a s údaji analytických evidencí.

Podrobnosti jsou uvedeny v části IV.3 tohoto kontrolního závěru.

4. Vnitřní kontrolní systém

Při kontrole byly zjištěny významné nedostatky ve vnitřním kontrolním systému MZV, a to v oblasti vedení účetnictví na zastupitelských úřadech. Uvedené skutečnosti měly významný negativní dopad na účinnost vnitřního kontrolního systému v dané oblasti. V ostatních prověřovaných oblastech NKÚ nezjistil žádné skutečnosti svědčící o tom, že vnitřní kontrolní systém není účinný.

Podrobnosti jsou uvedeny v části IV.4 tohoto kontrolního závěru.

5. Vyhodnocení opatření k nápravě nedostatků z kontrolní akce č. 16/17⁵

MZV realizovalo opatření k nápravě, která z velké části přispěla v kontrolovaném roce 2020 k zamezení výskytu nedostatků zjištěných v rámci KA č. 16/17.

Podrobnosti jsou uvedeny v části IV.5 tohoto kontrolního závěru.

II. Informace o kontrolované oblasti

MZV bylo zřízeno zákonem České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Podle § 6 tohoto zákona je MZV ústředním orgánem státní správy pro oblast zahraniční politiky, v jejímž rámci vytváří koncepci a koordinuje zahraniční rozvojovou pomoc, koordinuje vnější ekonomické vztahy, podílí se na sjednávání mezinárodních sankcí a koordinuje postoje České republiky k nim.

MZV zabezpečuje vztahy České republiky k ostatním státům, mezinárodním organizacím a integračním seskupením, koordinuje aktivity vyplývající z dvoustranné a mnohostranné spolupráce, s výjimkou věcí náležejících do působnosti Ministerstva spravedlnosti.

Dle ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je MZV organizační složkou státu a dle ustanovení § 1 odst. 3

⁴ Vyhláška č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu.

⁵ Kontrolní akce č. 16/17 – *Účetnictví Ministerstva zahraničních věcí*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2017 *Věstníku NKÚ*.

zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, vybranou účetní jednotkou (dále také „VÚJ“). MZV je ústředním orgánem státní správy a z toho důvodu je dle ustanovení § 3 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), správcem rozpočtové kapitoly 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí*.

MZV bylo k 31. 12. 2020 zřizovatelem jedné organizační složky státu, jedné veřejné výzkumné instituce a čtyř příspěvkových organizací (dále také „PO“).

Přehled základních údajů z ÚZ a z výkazu FIN 1-12 OSS je uveden v následujících tabulkách.

Tabulka č. 1: Údaje z ÚZ – rozvaha a výkaz zisku a ztráty, údaje za rok 2020 (v mil. Kč)

Ukazatel	Částka
Aktiva netto*, pasiva	13 622,71
Náklady	7 737,35
Výnosy	565,77

Zdroj: účetní závěrka MZV za rok 2020.

* Brutto hodnota aktiv byla k 31. 12. 2020 ve výši 19 391,93 mil. Kč.

Tabulka č. 2: Údaje z ÚZ – informace o stavu účtů v knize podrozvahových účtů, údaje za rok 2020 (v mil. Kč)

Položka výkazu	Částka
P.V. Dlouhodobé podmíněné pohledávky z transferů a dlouhodobé podmíněné závazky z transferů	6 187,66
z toho 954 – Dlouhodobé podmíněné závazky ze zahraničních transferů	6 187,66
P.VII. Další podmíněné závazky	7 988,83
z toho: 974 – Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv	5 457,41
973 – Krátkodobé podmíněné závazky z jiných smluv	2 492,35
P.II. Krátkodobé podmíněné pohledávky z transferů a krátkodobé podmíněné závazky z transferů	2 095,06
z toho: 914 – Krátkodobé podmíněné závazky ze zahraničních transferů	2 094,50
P.IV. Další podmíněné pohledávky	2 760,00
z toho: 934 – Dlouhodobé podmíněné pohledávky z jiných smluv	1 840,00
933 – Krátkodobé podmíněné pohledávky z jiných smluv	920,00

Zdroj: účetní závěrka MZV za rok 2020.

Tabulka č. 3: Údaje z výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu MZV za rok 2020 (v mil. Kč)

Ukazatel	Částka
Příjmy (skutečnost celkem)	634,93
Výdaje (skutečnost celkem)	7 858,61

Zdroj: výkaz FIN 1-12 OSS.

III. Rozsah kontroly

Kontrolní akce byla kontrolou typu finanční audit a jejím cílem bylo prověřit, zda MZV při vedení účetnictví v roce 2020, při předkládání údajů pro hodnocení plnění rozpočtu a při sestavení závěrečného účtu za rok 2020 postupovalo 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 příjmů a výdajů vykázaných ve výkazu FIN 1-12 OSS, které jsou vyčísleny v tabulkách č. 1–3.

Kontrola se zaměřila na činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví a měly vliv na hodnotu kontrolovaných významných konečných zůstatků účtů v ÚZ, které měly vliv na hodnotu významných údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 a na závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 306 MZV za rok 2020.

V oblasti vedení **účetnictví** se kontrola zaměřila na jeho správnost, úplnost, průkaznost a srozumitelnost. Prověřila dodržování směrné účtové osnovy a správnost používání účetních metod. 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 prověřováno, zda byla dodržena správnost třídění příjmů a výdajů rozpočtovou skladbou v oblasti druhového, odvětvového a prostorového třídění dle vyhlášky č. 323/2002 Sb.

Výběr položek účetní závěrky a údajů předkládaných MZV pro hodnocení plnění státního rozpočtu provedl NKÚ se zaměřením na významnost a na vyhodnocená rizika významné nesprávnosti vykázaných údajů.

Při kontrole **závěrečného účtu** kapitoly 306 MZV za rok 2020 bylo prověřováno, zda je sestaven v souladu s požadavky vyhlášky č. 419/2001 Sb. i v souladu se skutečností, to znamená, zda vybrané údaje uváděné v závěrečném účtu jsou správné a úplné ve srovnání s finančními výkazy, s údaji z účetních závěrek MZV a podřízených organizací, s podklady jednotlivých věcně příslušných odborů MZV a podřízených organizací a s jinými veřejně dostupnými zdroji (např. usnesení vlády České republiky či veřejně přístupné rejstříky).

Dále byl prověřován soulad **nastavení vnitřního kontrolního systému** MZV s právními předpisy⁶, a to v rozsahu stanoveného předmětu a cíle kontrolní akce. U vybraných transakcí bylo prověřováno i provedení finanční kontroly.

V rámci kontroly byla také **vyhodnocena opatření přijatá k nápravě nedostatků zjištěných v rámci kontrolní akce NKÚ č. 16/17 – Účetnictví Ministerstva zahraničních věcí**.

Kontrola se zaměřila také na to, zda a jak MZV využívá aktuální účetní informace pro svá ekonomická rozhodování a jaký vliv měla pandemie koronaviru SARS-CoV-2 (dále „*covid-19*“) na vykazované údaje a účetnictví MZV.

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

⁶ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), a jeho prováděcí 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.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Spolehlivost údajů účetní závěrky Ministerstva zahraničních věcí sestavené k 31. prosinci 2020

Při prověření spolehlivosti ÚZ byly zjištěny a vyčísleny nesprávnosti; jejich dopad na jednotlivé části ÚZ zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 4: Přehled vyčíslených nesprávností zjištěných v jednotlivých částech ÚZ (v Kč)

Nesprávnost v účetní závěrce	
Výkaz	Celková nesprávnost
CELKOVÁ NESPRÁVNOST V ÚČETNÍ ZÁVĚRCE	775 333 796,05
Rozvaha	741 778 198,42
Výkaz zisku a ztráty	23 793 225,63
Příloha účetní závěrky (podrozvahové účty)	9 762 372,00
Přehled o peněžních tocích	0,00
Přehled o změnách vlastního kapitálu	0,00

Zdroj: výpočet vypracoval NKÚ.

Pro posouzení spolehlivosti informací v ÚZ byla stanovena **významnost** neboli materialita⁷ ve výši **275 mil. Kč**. Kontrolou zjištěné **nesprávnosti** v ÚZ tak **měly významný dopad na spolehlivost ÚZ, a to zejména na informace uvedené v rozvaze**.

MZV v roce 2020 v některých případech nevykázalo v ÚZ správné údaje a vedlo v rozporu s ustanovením § 8 odst. 1 zákona o účetnictví neúplné a neprůkazné účetnictví.

1.1 Nevykázání opravné položky – ocenění podílu na vkladu do nadačního fondu

MZV při provádění inventarizace k 31. 12. 2017 zjistilo inventarizační přebytek v podobě podílu na vkladu v nadačním fondu. MZV tento podíl zařadilo na účet 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* ve výši do té doby splaceného nadačního kapitálu (obdobu vlastního jmění), tj. ve výši 704,85 mil. Kč. Do konce roku 2020 doplnilo MZV nadační kapitál o dalších 220 mil. Kč, tj. na konečných 924,85 mil. Kč (celkový vklad ČR do nadačního fondu k 31. 12. 2020), přičemž celkový nadační kapitál fondu činil k 31. 12. 2020 4,67 mld. Kč.

Zákon o účetnictví a jeho prováděcí vyhláška⁸ ani české účetní standardy pro vybrané účetní jednotky (dále také „ČÚS“) explicitně neřeší, jakým způsobem se vykazuje poskytnutí vkladu do právnické osoby neziskového charakteru typu nadačního fondu v účetní závěrce vkladatele. Vznikají tak v zásadě dvě základní možnosti, a to účtování jako o nákladech nebo jako o aktivu. České účetní předpisy přitom nespécifikují, jaký užitek má aktivum nést, zda jen ekonomický prospěch (typické pro účetnictví podnikatelů) či i jiný užitek (typické zejména pro účetní jednotky veřejného sektoru).

MZV v předcházejících účetních obdobích zvolilo přístup účtování o vkladu jako o svém aktivu.

⁷ Významnost (materialita) reprezentuje hodnotu nesprávností, jejíž překročení by již mohlo ovlivnit přiměřeně znalého uživatele. Při stanovení významnosti postupuje NKÚ v souladu s kontrolními standardy NKÚ, které vychází z mezinárodních standardů nejvyšších kontrolních institucí (ISSAI).

⁸ Vyhláška 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991, o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

Protože MZV aplikovalo přístup účtování o vkladech do nadačního fondu jako o aktivu, je povinno ve smyslu ustanovení § 25 odst. 3 zákona o účetnictví upravovat ocenění majetku o všechna předvídatelná rizika a možné ztráty, jakož i o snížení hodnoty majetku.

Z účetních závěrek nadačního fondu je zřejmé, že fond, v souladu se svým posláním, dlouhodobě generuje ztráty z důvodu postupného poskytování prostředků zejména na financované projekty. Rozsah těchto ztrát vede ke každoročnímu snižování hodnoty vkladu MZV, a tedy snížení ocenění tohoto aktiva MZV.

NKÚ s využitím účetních závěrek nadačního fondu porovnal výši vkladu MZV do nadačního fondu s hodnotou vlastních zdrojů připadajících na MZV a dospěl k závěru, že došlo k významnému snížení hodnoty vkladu MZV, a to o 724 mil. Kč k 31. 12. 2020. O významném snížení hodnoty aktiv mělo MZV v souladu s ustanovením § 26 odst. 3 zákona o účetnictví účtovat prostřednictvím opravných položek.

MZV mělo opravnou položku k účtu 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* z výše uvedeného důvodu tvořit již i v předcházejících účetních obdobích.

V důsledku této skutečnosti MZV v rozporu s ustanovením § 25 odst. 3, § 26 odst. 3 a § 29 odst. 1 zákona o účetnictví a § 65 vyhlášky č. 410/2009 Sb. v rozvaze v údajích za běžné účetní období nadhodnotilo zůstatek účtu 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* v netto hodnotě o 724 mil. Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 432 – *Výsledek hospodaření předcházejících účetních období*.

1.2 Nesprávné účtování o investičních dotacích poskytnutých příspěvkovým organizacím

MZV v roce 2020 účtovalo o investičních dotacích poskytnutých zřízeným PO na pořízení dlouhodobého majetku v celkové výši 39,92 mil. Kč dvěma odlišnými způsoby. Zatímco o investičních dotacích v celkové výši 19,92 mil. Kč účtovalo v souladu s postupy uvedenými v bodu 4.1.8 ČÚS č. 709 – *Vlastní zdroje*, tj. prostřednictvím účtu 401 – *Jmění účetní jednotky*, o dalších investičních dotacích v celkové výši 20,00 mil. Kč účtovalo nesprávně podle bodu 5.4 ČÚS č. 703 – *Transfery* jako o poskytnutém transferu bez povinnosti vypořádání, tj. prostřednictvím nákladového účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*.

V důsledku této skutečnosti MZV v rozvaze v údajích za běžné účetní období nadhodnotilo zůstatek účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* o 20,00 mil. Kč a ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*, čímž MZV v roce 2020 o 20,00 mil. Kč podhodnotilo výsledek hospodaření běžného účetního období.

1.3 Neúplné účetnictví – problematika vedení účetnictví na zastupitelských úřadech

MZV zajišťovalo v roce 2020 provoz celkem 120 zastupitelských úřadů (dále také „ZÚ“), a to velvyslanectví, stálých zastoupení, generálních konzulátů a konzulátů. ZÚ jsou dle ustanovení § 52 odst. 1 rozpočtových pravidel vnitřními organizačními jednotkami MZV, které působí v zahraničí. Financování a hospodaření těchto vnitřních organizačních jednotek je pak upraveno v odst. 3, 4, 6 a 7 téhož paragrafu.

MZV v souladu s ustanovením § 45 odst. 6 rozpočtových pravidel zřídilo zvláštní účet mimorozpočtové zálohy⁹. Z tohoto účtu jsou zasílány měsíčně finanční prostředky v zahraničních měnách pro potřeby jednotlivých ZÚ, které jsou měsíčně vyúčtovány v členění dle platné rozpočtové skladby k tíži, resp. ve prospěch příslušného výdajového a příjmového účtu MZV v České národní bance. Tato praxe vychází z potřeby plynulého zajištění potřeb jednotlivých ZÚ finančními prostředky v průběhu celého roku. Celková výše mimorozpočtových finančních prostředků činí 650 mil. Kč (jedná se o tzv. stálou zálohu).

Rozpočtový rok ZÚ je v souladu s rozpočtovými pravidly posunut oproti kalendářnímu roku o dva měsíce (tj. období od 1. 11. předchozího roku do 31. 10. následujícího roku).

U zastupitelských úřadů byly v oblasti vedení účetnictví zjištěny významné nedostatky systémového charakteru, viz část IV.1.3.1 a IV.1.3.2 tohoto kontrolního závěru.

1.3.1 Neúčtování o závazcích a pohledávkách zastupitelských úřadů v okamžiku jejich vzniku

Na ZÚ nedochází k účtování, pouze je zde vedena evidence pohledávek, závazků, majetku, příjmů a výdajů. K samotnému účtování dochází až na ústředí MZV, kdy je po odsouhlasení prvotních dokladů takto vedená evidence částečně (oblast výdajů/příjmů, nákladů/výnosů a majetku) zaúčtována do účetnictví.

Z uvedeného vyplývá, že ZÚ v rozporu s ustanovením § 11 odst. 2 a § 12 odst. 2 zákona o účetnictví neprovádějí účtování o skutečnostech, které u nich nastaly a které jsou předmětem účetnictví, ani nevyhotovují účetní doklady. ZÚ pouze evidenčně zachycují finanční toky nákladů a výdajů a vedou ve svém ekonomickém informačním systému operativní evidenci následujících pohledávek a závazků:

- svěřené prostředky, kauce (účet 378 – *Ostatní krátkodobé závazky*),
- pohledávky ZÚ (účet 377 – *Ostatní krátkodobé pohledávky*),
- provozní zálohy (účet 377 – *Ostatní krátkodobé pohledávky*),
- zálohy na energie (účet 314 – *Krátkodobé poskytnuté zálohy*),
- předplacené poštovné (účet 381 – *Náklady příštích období*),
- nerealizované šeky 2020 (účet 378 – *Ostatní krátkodobé závazky*),
- nároky na vrácení DPH (účet 377 – *Ostatní krátkodobé pohledávky*),
- dlouhodobé zálohy – poskytnuté kauce za pronajaté byty (účet 465 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy*).

O pohledávkách a o závazcích ZÚ tak není v účetních knihách MZV účtováno průběžně, ale v rozporu s ustanovením § 13 odst. 2 zákona o účetnictví je zůstatek těchto účtů k 31. 12. daného roku jednorázově zaúčtován až v rámci závěrkových operací MZV.

1.3.2 Nevykázání předpisů závazků zastupitelských úřadů z titulu přijatých faktur

MZV v roce 2020 v rozporu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona o účetnictví neúčtovalo na účtu 321 – *Dodavatelé* o závazcích vyplývajících z činnosti zastupitelských úřadů. MZV účtovalo pouze o úhradě finančních prostředků z bankovního účtu nebo z pokladny za tyto faktury.

⁹ Jedná se o bankovní účet MZV, který slouží k zajištění financování ZÚ. Zůstatek tohoto účtu koncem roku dle ustanovení § 45 odst. 8 rozpočtových pravidel nepropadá.

NKÚ kontrolou zjistil, že MZV v účetní závěrce sestavené k 31. 12. 2020 nevykázalo na účtu 321 – *Dodavatelé* závazky minimálně ve výši 4,69 mil. Kč. Jednalo se o faktury, které přijaly zastupitelské úřady v období 11/2020–12/2020 a do 31. 12. 2020 je neuhradily.

V důsledku této skutečnosti MZV v rozvaze v údajích za běžné účetní období podhodnotilo zůstatek účtu 321 – *Dodavatelé* minimálně o 4,69 mil. Kč a ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období o stejnou částku podhodnotilo zůstatky relevantních účtu nákladů, čímž v roce 2020 minimálně o 4,69 mil. Kč nadhodnotilo výsledek hospodaření běžného účetního období.

1.4 Neprůkazné účetnictví

MZV nezjistilo skutečný stav veškerého majetku pohledávek a závazků a dále následně neověřilo, zda zjištěný stav těchto položek odpovídá stavu v účetnictví a nevyhotovilo průkazné inventurní soupisy, čímž postupovalo v rozporu zejména s ustanovením § 6 odst. 3, § 29 odst. 1, § 30 odst. 1 a § 30 odst. 12 zákona o účetnictví. V důsledku uvedených skutečností MZV nevedlo průkazné účetnictví dle ustanovení § 8 odst. 1 zákona o účetnictví.

MZV při inventarizaci v roce 2020 nezjistilo zejména, že:

- na účtu 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* eviduje podíl na vkladu v nadačním fondu, který nezohledňuje skutečný podíl na nadačním kapitálu fondu, a neprovedlo v tomto duchu úpravu ocenění podílu na vkladu prostřednictvím opravných položek, přičemž opravná položka měla být vytvořena již v předcházejících účetních obdobích (v podrobnostech viz kapitola IV.1.1 tohoto KZ);
- na účtu 321 – *Dodavatelé* neúčtuje o všech předpisech závazků z titulu přijatých faktur (v podrobnostech viz kapitola IV.1.3.2 tohoto KZ).

Inventarizace MZV v roce 2020 tedy nebyla provedena takovým způsobem, aby zabránila výskytu výše uvedených nedostatků, či je odhalila.

2. Spolehlivost výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu Ministerstva zahraničních věcí sestaveného k 31. 12. 2020

Při prověření spolehlivosti výkazu FIN 1-12 OSS byly zjištěny a vyčísleny nesprávnosti; jejich dopad na výkaz FIN 1-12 OSS zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 5: Přehled vyčíslených nesprávností zjištěných ve výkazu FIN 1-12 OSS (v Kč)

Nesprávnost ve výkazu FIN 1-12 OSS	
Údaje předkládané pro hodnocení plnění rozpočtu	Celková nesprávnost
CELKOVÁ NESPRÁVNOST VE VÝKAZU FIN 1-12 OSS	88 295 417,82
Příjmy	795 417,82
Výdaje	87 500 000,00

Zdroj: výpočet vypracoval NKÚ.

Pro posouzení spolehlivosti informací ve výkazu FIN 1-12 OSS byla stanovena **významnost** neboli materialita⁷ ve výši **160 mil. Kč**. Kontrolou tak **nebyly zjištěny žádné skutečnosti** svědčící o tom, že by údaje předkládané Ministerstvem zahraničních věcí pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 **nebyly tříděny ve všech významných ohledech v souladu s vyhláškou č. 323/2002 Sb.**

Kontrolou byly zjištěny nesprávnosti, které však nebyly významné.

2.1 Nesprávné zařídění finančního příspěvku nadačnímu fondu

MZV v roce 2020 uhradilo finanční příspěvek nadačnímu fondu ve výši 70 mil. Kč. MZV související výdaj zařídilo na nesprávnou položku rozpočtové skladby 5541 – *Členské příspěvky mezinárodním vládním organizacím*.

Jelikož nadační fond není mezinárodní organizací, ale nadačním fondem zřízeným dle českých právních předpisů, MZV tím ve výkazu FIN 1-12 OSS nadhodnotilo rozpočtovou položku 5541 – *Členské příspěvky mezinárodním vládním organizacím* o 70 mil. Kč a o stejnou částku podhodnotilo rozpočtovou položku 6212 – *Vklady do nadačních fondů*.

2.2 Nesprávné zařídění poskytnutých finančních prostředků v rámci zahraniční rozvojové spolupráce

MZV v roce 2020 poskytlo finanční prostředky ve výši 20 mil. Kč v rámci zahraniční rozvojové spolupráce na podporu udržitelného rozvoje v Afghánistánu. Příjemcem finančních prostředků byl svěřenecký fond spravovaný Světovou bankou. Výdaj MZV zařídilo na položku rozpočtové skladby 5511 – *Neinvestiční transfery mezinárodním vládním organizacím*, přestože finanční prostředky byly poskytnuty svěřeneckému fondu spravovanému Světovou bankou, nikoli mezinárodní vládní organizaci. MZV mělo tento výdaj zařadit na položku rozpočtové skladby 5531 – *Peněžní dary do zahraničí*.

V důsledku této skutečnosti MZV ve výkazu FIN 1-12 OSS nadhodnotilo rozpočtovou položku 5511 – *Neinvestiční transfery mezinárodním vládním organizacím* o 20 mil. Kč a o stejnou částku podhodnotilo rozpočtovou položku 5531 – *Peněžní dary do zahraničí*.

2.3 Nesprávné zařídění dobrovolných příspěvků ČR mezinárodním vládním organizacím

MZV účtovalo o poskytnutí dobrovolného příspěvku ČR na rok 2020 (dlouhodobá podpora posilování bezpečnosti jaderné elektrárny v Arménii, vč. dozoré infrastruktury v zemi) ve výši 2,5 mil. Kč. Příjemcem dobrovolného příspěvku byla mezinárodní vládní organizace.

Výdaj MZV zařídilo položkou rozpočtové skladby 5531 – *Peněžní dary do zahraničí*. Jelikož se jedná o poskytnutí dobrovolného příspěvku mezinárodní vládní organizaci, mělo MZV tento výdaj zařadit položkou rozpočtové skladby 5511 – *Neinvestiční transfery mezinárodním vládním organizacím*.

V důsledku této skutečnosti MZV ve výkazu FIN 1-12 OSS nadhodnotilo rozpočtovou položku 5531 – *Peněžní dary do zahraničí* o 2,5 mil. Kč a o stejnou částku podhodnotilo položku rozpočtové skladby 5511 – *Neinvestiční transfery mezinárodním vládním organizacím*.

3. Závěrečný účet kapitoly 306 – Ministerstvo zahraničních věcí za rok 2020

Při kontrole závěrečného účtu kapitoly 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí* za rok 2020 byla ověřena správnost a úplnost údajů a číselných hodnot uvedených v průvodní zprávě, v číselných sestavách a v tabulkových přílohách.

Kontrolou bylo zjištěno, že přestože MZV v průvodní zprávě závěrečného účtu kapitoly 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí* za rok 2020 a tabulkových přílohách stanovených vyhláškou č. 419/2001 Sb. neuvádělo některé skutečnosti správně, neměly nesprávnosti v závěrečném účtu dopad na vypovídací schopnost závěrečného účtu kapitoly 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí* za rok 2020.

4. Vnitřní kontrolní systém

NKÚ na základě prověřovaných skutečností vyhodnotil nastavení vnitřního kontrolního systému v oblasti vedení účetnictví a hospodaření s veřejnými prostředky, zejména s ohledem na plnění státního rozpočtu a sestavení závěrečného účtu.

Jedním z hlavních cílů finanční kontroly je zajistit správnost finančních a majetkových operací, tj. jejich průběh v souladu s právními předpisy. NKÚ upozornil na některé operace (neúčtování o závazcích zastupitelských úřadů – viz kapitola IV.1.3.2 tohoto KZ, neprovedení inventarizace dle zákona o účetnictví – viz kapitola IV.1.4 tohoto KZ), při kterých vnitřní kontrolní systém MZV včas neodhalil související rizika a nezabránil porušení právních předpisů.

V ostatních prověřovaných oblastech NKÚ nezjistil žádné skutečnosti svědčící o tom, že vnitřní kontrolní systém není účinný.

5. Vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků z kontrolní akce NKÚ č. 16/17

Vláda České republiky svým usnesením ze dne 6. listopadu 2017 č. 791 vzala kontrolní závěr z kontrolní akce č. 16/17 na vědomí a uložila ministru zahraničních věcí realizovat opatření ke zjištěním nejpozději za účetní období 2018 a o realizaci jejich plnění informovat vládu nejpozději do 30. června 2019. MZV z celkem 20 nápravných opatření realizovalo zcela 14 opatření, pět opatření realizovalo částečně (jednalo se zejména o přetrvávající nedostatky ve vedení účetnictví na zastupitelských úřadech – viz kapitola IV.1.3 tohoto KZ). V jednom případě MZV přijalo opatření k nápravě¹⁰, přestože se nejednalo o nesprávnost, ale o nedostatečnou úpravu právních předpisů regulujících účetnictví a výkaznictví OSS vybraných účetních jednotek v oblasti majetkových účastí.

6. Využívání účetních informací v podmínkách MZV ČR

V rámci KA č. 21/18 bylo rovněž zjišťováno, zda a jak MZV využívá aktuální účetní informace pro svá ekonomická rozhodování.

Informace z účetnictví ve struktuře a rozsahu dle účetních předpisů nejsou, nad rámec povinností stanovených těmito předpisy, MZV využívány na jednotlivých úsecích řízení organizace a nejsou ani využívány pro plánování či jiné rozhodovací procesy vně organizace. Dle předaných informací nedochází na MZV ani k žádným procesům spočívajícím v propojení účetního a rozpočtového pohledu. MZV pro svá ekonomická rozhodování aktivně nevyužívá účetní informace vlastní, ani účetní informace jiných subjektů (např. podřízených organizací). Výstupy a vstupy odboru účetnictví jsou tedy nezávislé na ostatních organizačních útvarech MZV.

Zákon o účetnictví v ustanovení § 7 odst. 1 stanoví požadavek, aby sestavená účetní závěrka mohla uživatelům sloužit k činění ekonomických rozhodnutí. Právní předpisy ovšem nevyžadují, aby organizační složky státu použily informace ze svých účetních závěrek a účetních dat pro svá konkrétní ekonomická rozhodování. Je na účetních jednotkách, zda je pro tyto účely použijí, včetně využití pro plánování – rozpočet.

¹⁰ Náprava tohoto zjištění byla provedena v průběhu účetního období roku 2018, kdy došlo k převodu předmětných majetkových účastí státu na Ministerstvo financí.

7. Covid-19

Pandemie covidu-19 zasáhla téměř celý rok 2020 s přesahem do roku následujícího, a měla tudíž vliv i na vedení ekonomických agend MZV a související výstupy v kontrolovaném roce (jednalo se např. o dočasné omezení činnosti účetní jednotky z důvodů karantén a práce z domova, zpoždění inventarizačních prací, pozdější předávání podkladů a dokladů do odboru účetnictví MZV, než tomu bylo v „předkovidovém“ období, odložení či nerealizování některých plánovaných investičních akcí apod.).

V souvislosti s epidemickou situací v ČR přijalo MZV v roce 2020 v rámci své působnosti mimořádná opatření a realizovalo následující aktivity:

- mimořádná opatření související s předmětem kontrolní akce – MZV se v rámci svých aktivit souvisejících s covidem-19 zabíralo zejména bezpečným návratem občanů ČR ze zahraničí. Vysílalo speciální letadla (repatriační, resp. evakuační lety) a autobusové linky pro české občany, kteří kvůli restrikcím jednotlivých států uvízli v zahraničí. Dále nakupovalo ochranné pomůcky proti šíření nemoci covid-19 pro své zaměstnance a na základě příslušných usnesení vlády ČR poskytovalo finanční prostředky v rámci humanitární pomoci a peněžní dary na pomoc proti pandemii;
- ostatní mimořádná opatření a aktivity, které se týkají zejména procesních a organizačních záležitostí, administrativních řízení, způsobů komunikace na dálku a úpravy chodu některých zařízení.

NKÚ v souvislosti s mimořádnými opatřeními MZV prověřil na vzorku vybraných účetních dokladů níže uvedené účetní operace s vlivem na konečné zůstatky vykázané v ÚZ k 31. 12. 2020, aniž by zjistil významné nesprávnosti:

- zajištění ochranných osobních prostředků,
- testování zaměstnanců,
- repatriační lety,
- peněžní dary a pomoc do zahraničí.

Seznam zkratk

306 MZV	kapitola státního rozpočtu 306 – <i>Ministerstvo zahraničních věcí</i>
ČR	Česká republika
ČÚS	České účetní standardy pro vybrané účetní jednotky, které vedou účetnictví podle vyhlášky č. 410/2009 Sb.
KZ	kontrolní závěr Nejvyššího kontrolního úřadu
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
PO	příspěvková organizace
ÚZ	účetní závěrka MZV sestavená k 31. prosinci 2020
výkaz FIN 1-12 OSS	výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a organizačních složek státu
VÚJ	vybrané účetní jednotky
ZÚ	zastupitelský úřad

Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/20

Peněžní prostředky státu a Evropské unie vynakládané na informační systém ESF 2014+

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Adolf Beznoska.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na zajištění vývoje, rozvoje, provozu a správy informačního systému ESF 2014+ jsou vynakládány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Kontrolováno bylo období let 2015–2021, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby od července 2021 do ledna 2022.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“).

Kolegium NKÚ na svém VI. jednání, které se konalo dne 11. dubna 2022,

schválilo usnesením č. 13/VI/2022

kontrolní závěr v tomto znění:

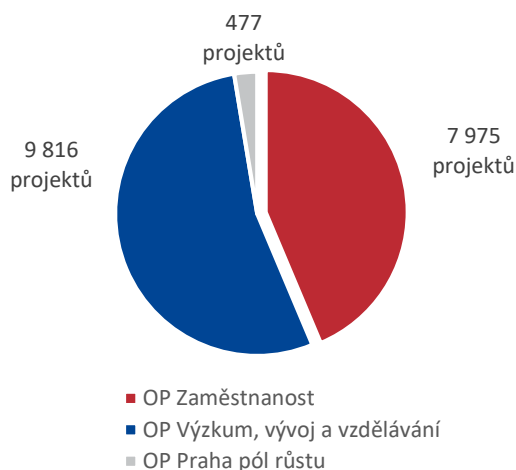
Informační systém ESF 2014+

12 945

počet aktivních
uživatelů systému
k 30. 11. 2021

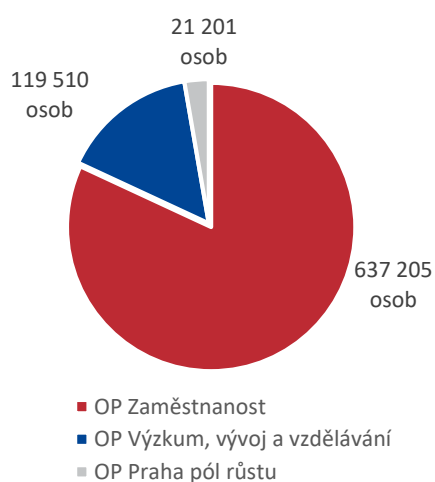
18 268

počet projektů využívajících
IS ESF 2014+



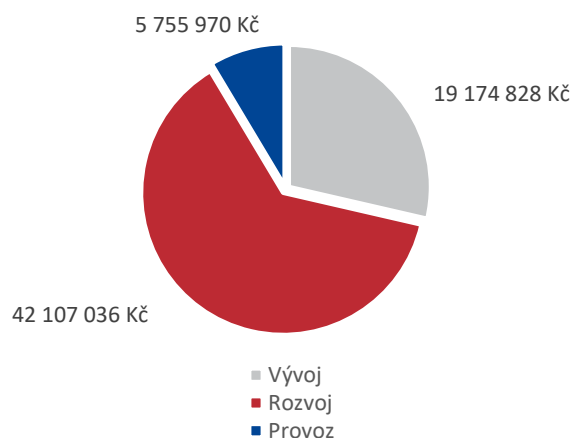
777 916

počet evidovaných osob
se zadanou podporou



67 038 tis. Kč

peněžní prostředky vynaložené
Ministerstvem práce a sociálních věcí
na vývoj, provoz a rozvoj IS ESF 2014+ k 31. 12. 2021



I. Shrnutí a vyhodnocení

1.1 NKÚ provedl u Ministerstva práce a sociálních věcí kontrolu informačního systému ESF 2014+ (dále také „IS ESF“). Cílem kontrolní akce bylo prověřit, zda jsou peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na zajištění vývoje, rozvoje, provozu a správy informačního systému ESF 2014+ vynakládány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

1.2 Informační systém ESF 2014+ slouží primárně ke sledování údajů o osobách podpořených v operačních programech financovaných z Evropského sociálního fondu (dále také „ESF“) a rovněž pro návazný výpočet hodnot indikátorů a jejich přenos do monitorovacího systému evropských strukturálních a investičních fondů (dále také „ESI fondů“) v programovém období 2014–2020.

1.3 Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na vývoj, rozvoj a provoz a správu IS ESF byly s výhradou vynaloženy účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy s výjimkou níže uvedených zjištěných nedostatků.

1.4 IS ESF naplňuje formální požadavky právních předpisů na rozsah sledovaných dat. Prostřednictvím datové analýzy NKÚ ověřil, že některá data v IS ESF jsou chybná, ale podíl zjištěných chyb byl pod hladinou statistické významnosti¹. NKÚ našel slabá místa, jejichž odstranění by vedlo ke zlepšení přesnosti dat. Nedostatečné využívání IS ESF při kontrolní činnosti omezuje možnost zjištění nesrovnalostí u projektů.

1.5 Informační systém ESF obecně umožnil využívat údaje o podpořených osobách pro účely evaluace. V praxi bylo takové využití omezeno nižší kvalitou některých dat v prvním roce provozu. Funkce umožňující vygenerovat z IS ESF srovnávací populaci² nepodpořených osob MPSV pro plánované kontrafaktuální evaluace³ dosud nevyužilo, protože v IS ESF, respektive ve zdrojových databázích neexistuje jejich dostatečný počet.

1.6 Účelnost peněžních prostředků, které MPSV vynaložilo na IS ESF, snižuje skutečnost, že část pořízených funkcí nebyla nikdy využita. Kromě výše zmíněných funkcí spojených s generováním srovnávací populace je to i funkce odhadu podpořených osob.

1.7 Při kontrole veřejné zakázky na dodavatele IS ESF a následného smluvního vztahu zjistil NKÚ pouze méně významné nedostatky. NKÚ nezjistil v zadávací dokumentaci veřejné zakázky na nového dodavatele IS ESF riziko vendor lock-in⁴. V oblasti metodického zabezpečení IS ESF a dostupnosti systému pro uživatele neshledal NKÚ žádné nedostatky.

¹ NKÚ určil hladinu významnosti ve výši 2 % z objemu dat.

² Jinak také kontrolní (srovnávací) skupina. V tomto případě se jedná o skupinu osob, které nebyly podpořeny z operačního programu *Zaměstnanost* a současně jejich další charakteristiky jsou co nejpodobnější skupině osob podpořených. Srovnáním obou skupin, např. z hlediska příjmů, pozice na trhu práce apod., lze provést závěr o efektu podpory.

³ V materiálu *Postupy a metody kontrafaktuálních dopadových evaluací pro Operační program Zaměstnanost v období 2014–2020* z 15. 10. 2013 se píše: „Kontrafaktuální dopadové evaluace vychází z pojetí dopadu (impact), který vyjadřuje rozdíl mezi situací pozorovanou (observable – factual) po intervenci a situací, která by nastala, pokud by k intervenci nedošlo (non-observable – counterfactual). Cílem evaluace dopadu je rigorózním způsobem změřit efekt přičitatelný intervenci.“

⁴ Proprietární uzamčení (vendor lock-in) jsou situace, v nichž se zadavatel svým předchozím postupem při zadávání veřejné zakázky v oblasti IT dostal do pozice, kdy se při potřebě změny či úpravy systému nemůže vymanit ze závislosti na konkrétním dodavateli a jeho řešení. (Zdroj: <https://www.epravo.cz/top/clanky/kratce-k-problematice-vendor-lock-in-108256.html> ze dne 2. 3. 2022.)

1.8 Soulad správnosti údajů zadaných do IS ESF s evidencí v jednotlivých podpořených osob provedl NKÚ na vzorku 30 osob. Ve třech případech MPSV nemělo žádné dokumenty dokládající zapojení osoby do projektu. Jiné významné nedostatky NKÚ nezjistil.

1.9 Celkové vyhodnocení vyplývá z následujících skutečností zjištěných kontrolou:

- a) **Potřeba realizovat IS ESF** vycházela z požadavků právních předpisů Evropské unie. V průběhu přípravy IS ESF probíhala jednání mezi MPSV a Ministerstvem pro místní rozvoj (dále také „MMR“) o možnosti začlenění databáze podpořených osob do připravovaného monitorovacího systému ESI fondů pro programové období 2014–2020 (dále také „MS2014+“). Současně MPSV zadalo externí evaluaci, která měla pomoci při definování podoby IS ESF. K začlenění funkcí do informačního systému Ministerstva pro místní rozvoj nakonec nedošlo mj. proto, že v srpnu 2013 již MMR uzavřelo smlouvu na monitorovací systém ESI fondů pro programové období 2014–2020 patřící do jeho gesce (viz odst. 4.1 až 4.4).
- b) **Součástí vytvořeného IS ESF** byly všechny údaje, které měly být v souladu s relevantními právními předpisy sledovány (viz odst. 4.5).
- c) **V datových sestavách** byly nalezeny nedostatky, jejichž výskyt je pod hladinou statistické významnosti (viz odst. 4.6).

Do projektů, jejichž cílovou skupinou byly osoby mladší 30 let, vstoupily osoby, které neměly na základě svého věku na podporu nárok (viz odst. 4.7).

Údaje v IS ESF a MS2014+ v rámci monitorovacího indikátoru *celkový počet účastníků* byly shodné v 97,7 % případů, což NKÚ považuje za dostatečné (viz odst. 4.8).

IS ESF je nastaven ke sledování všech požadovaných údajů stanovených v nařízení č. 1304/2013⁵ (dále také „nařízení o ESF“), ale v sestavách generovaných z tohoto systému nejsou vyplněny veškeré požadované charakteristiky jednotlivých podpořených osob. U podpořených osob chybí v některých případech údaj o nejvyšším dosaženém vzdělání, přestože byl příjemce podpory⁶ povinen tento údaj doplnit. Tento nedostatek IS ESF odstranilo MPSV na začátku roku 2018 (viz odst. 4.9).

Dále v sestavách u některých podpořených osob **chyběla** data týkající se sektoru ekonomiky, v němž je daná osoba aktivní, a údajů týkajících se specifikace působení ve veřejném sektoru, přestože je příjemce podpory povinen tyto údaje doplnit. K odstranění těchto nedostatků ze strany MPSV nedošlo, což zkrsluje data zadávaná příjemci podpory do IS ESF. Příjemce podpory může také do IS ESF vyplňovat údaje o účastnících projektů, které se vzájemně vylučují, např. pokud je účastník projektu nezaměstnaný, IS ESF u něj umožňuje vyplnit sektor ekonomiky, v němž je daná osoba aktivní. Takové nastavení je zdrojem rizika výskytu chybných údajů (viz odst. 4.10 až 4.11).

MPSV nenastavilo a neprovádělo analýzu správnosti dat v IS ESF jako prevenci výskytu chybných údajů, a nevyužívá tak plně možnosti systému ke kontrole správnosti v něm uložených dat. MPSV nastavilo systém kontroly projektů s využitím IS ESF od

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013, o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006.

⁶ Jako příjemci podpory jsou v kontrolním závěru myšleny subjekty, které dostaly na základě právního aktu (nejčastěji rozhodnutí o poskytnutí dotace) peněžní podporu z Evropského sociálního fondu.

druhé poloviny roku 2019, tedy po více než třech letech od jeho zprovoznění. V případě kontrol na místě však MPSV využívalo IS ESF v průběhu celého kontrolovaného období ve většině případů. Systém kontroly funguje na namátkové bázi a MPSV nedisponuje žádnou evidencí provedených kontrol (viz odst. 4.12 až 4.13).

Nedostatky uvedené v bodě 1.8 písm. c) kontrolního závěru snižují účelnost peněžních prostředků vynaložených na IS ESF.

- d) **Kromě sledování údajů** pro výpočet monitorovacích indikátorů **bylo účelem** IS ESF také **využití těchto dat k evaluaci efektu podpory**. K tomu byly v IS ESF zřízeny mj. specializované výstupní sestavy. Do IS ESF se dále přenášely i vybrané údaje z informačních systémů ČSSZ a ÚP. Vzhledem k tomuto propojení disponoval IS ESF i funkcí umožňující vygenerovat srovnávací populaci z nepodpořených osob. **NKÚ zjistil, že MPSV zatím nemohlo uvedenou funkci použít, protože** neexistuje dostatečný počet nepodpořených osob.

Další omezení, kvůli němuž MPSV v jednom z evaluačních šetření nepoužilo údaje 60 % podpořených osob, představovala nízká kvalita dat přenesených z ÚP.

Modul IS ESF, jenž měl umožnit snadnou a rychlou **tvorbu uživatelských sestav**, **MPSV** k tomuto účelu **nepoužívalo** a místo toho tvorbu nových a úpravu existujících sestav objednávalo (viz odst. 4.14 až 4.19).

- e) Realizace IS ESF a jeho další rozvoj proběhly v souladu se smlouvou na základě řádného akceptačního řízení. Součástí plnění byly i funkce, které k datu kontroly MPSV nevyužilo. Kromě výše zmíněných funkcí pro generování srovnávací populace se jednalo také o funkci pro odhad počtu podpořených osob. (viz odst. 4.20 až 4.22).
- f) **U veřejné zakázky** na IS ESF z roku 2014 MPSV dostatečně nekonkretizovalo zadávací podmínky. Dále byla kontrolou zjištěna dvě porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, která neměla vliv na výběr nejvhodnějšího dodavatele, a tedy ani na hospodárnost.

Zadávací podmínky probíhající veřejné zakázky na nového provozovatele IS ESF nevytváří nucenou vazbu MPSV na dodavatele, tzv. vendor lock-in (viz odst. 4.26 až 4.27).

- g) **Oblast metodické podpory** zadávání údajů do IS ESF byla bez **nedostatků**. V případě nejasností se uživatelé mohli obrátit na technickou podporu zajišťovanou MPSV (viz odst. 4.28 až 4.29).
- h) **Při provozu IS ESF** byly dodrženy parametry dostupnosti, odezva systému a reakční doba na odstranění závad (viz odst. 4.30).
- i) **Na vzorku 30 podpořených osob** v projektech řízených MPSV, resp. v projektech zrušeného Fondu dalšího vzdělávání NKÚ zjistil, že pro tři vybrané osoby MPSV nenalezlo žádné podklady. Po doplnění vzorku o tři další osoby identifikoval NKÚ dvě méně významné odchylky (viz odst. 4.31 až 4.33).

II. Informace o kontrolované oblasti

2.1 Ministerstvo práce a sociálních věcí je řídicím orgánem (dále také „ŘO“) operačního programu *Zaměstnanost* (dále také „OPZ“) a gestorem informačního systému ESF 2014+. Současně bylo MPSV v kontrolovaném období také příjemcem podpory z OPZ v projektech, které samo realizovalo, a na MPSV přešly také povinnosti spojené s pozicí příjemce podpory v projektech původně řízených Fondem dalšího vzdělávání zrušeným v roce 2019⁷.

2.2 Informační systém ESF 2014+ je primárně určen ke sledování údajů o osobách podpořených v rámci projektů operačních programů financovaných z *Evropského sociálního fondu*. V České republice (dále také „ČR“) se to v programovém období 2014–2020 týká operačních programů *Zaměstnanost*, *Praha pól růstu* (dále také „OP PPR“) a *Výzkum, vývoj a vzdělávání* (dále také „OP VVV“).

2.3 Požadavek na sledování údajů o podpořených osobách vychází z přílohy č. I nařízení o ESF, jež stanoví povinnost sledovat společné ukazatele výstupů týkající se jednotlivých účastníků prostřednictvím systému v elektronické podobě.

2.4 Nařízení o ESF stanoví, že za účastníky se považují osoby, které mají přímý prospěch z intervence ESF, které mohou být identifikovány a pro něž jsou vyčleněny konkrétní výdaje. Jiné osoby za účastníky považovány nejsou.

2.5 Mezi sledované údaje patří například vzdělání, postavení na trhu práce a věk. Veškeré údaje se člení podle pohlaví. Dále se sleduje podpora, kterou podpořená osoba v projektu získala, a to jak její rozsah, tak i typ.

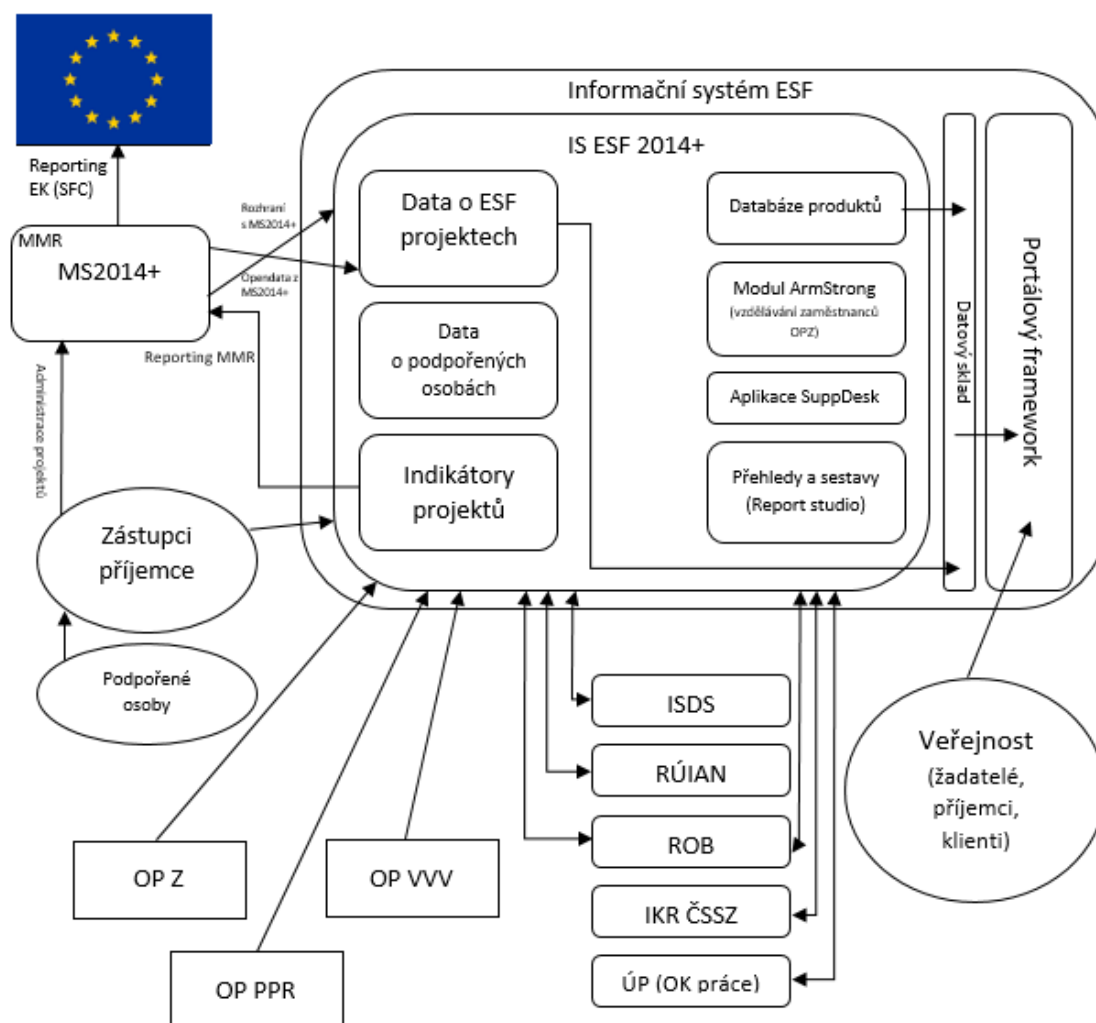
2.6 MPSV provedlo zadávací řízení na vývoj, provoz a rozvoj IS ESF a na jeho základě uzavřelo dne 27. 4. 2015 smlouvu o vytvoření informačního systému ESF 2014+ a poskytování souvisejících služeb (dále také „Smlouva“)⁸. Dne 4. 12. 2015 MPSV akceptovalo vytvořený IS ESF. V následujícím období pak probíhal na základě požadavků MPSV jeho další rozvoj.

⁷ MPSV ukončilo činnost Fondu dalšího vzdělávání 30. června 2019.

⁸ Celková cena díla s DPH byla 17 647 850 Kč.

2.7 Následující schéma zobrazuje architekturu IS ESF včetně rozhraní na externí systémy:

Schéma č. 1: IS ESF 2014+ a jeho napojení na externí systémy



Zdroj: vypracoval NKÚ s využitím schématu MPSV.

2.8 Mezi hlavní části IS ESF patří databáze dat o podpořených osobách v jednotlivých projektech. Údaje o podpořených osobách jsou v IS ESF uloženy jak v tzv. jmenné podobě (včetně jména, příjmení a adresy podpořené osoby), tak pro další zpracování v podobě anonymizované, kdy je podpořená osoba označena identifikačním číslem a její adresa se omezuje na první trojčíslí PSČ. Podle sestav generovaných v září 2021 bylo v IS ESF evidováno 777 916 osob se zadanou podporou v rámci 18 268 projektů⁹. K 30. 11. 2021 bylo v IS ESF evidováno 12 495 aktivních uživatelů.

2.9 Součástí IS ESF jsou i další části primárně nesouvisející se sledováním podpořených osob; jde například o databázi produktů vytvořených v projektech ESF v rámci operačních programů řízených MPSV, modul ArmStrong pro řízení vzdělávání zaměstnanců MPSV podílejících se na řízení OPZ a aplikaci pro technickou podporu SuppDesk.

⁹ Konkrétněji 637 205 osob v 7 975 projektech OPZ, 119 510 osob v 9 816 projektech OP VVV a 21 201 osob v 477 projektech OP PPR.

2.10 Pod IS ESF spadá také portálový framework určený ke správě webových stránek www.esfcr.cz, jejichž prostřednictvím přistupují uživatelé k jednotlivým částem IS ESF, mj. při zadávání údajů o podpořených osobách.

2.11 IS ESF obsahuje rozhraní na další informační systémy, z nichž klíčovým je rozhraní na MS2014+. Ten slouží jednak jako zdroj informací o podpořených projektech, jednak jsou do něj z IS ESF přenášeny hodnoty dosažených monitorovacích indikátorů odvozených z údajů podpořených osob¹⁰. Prostřednictvím rozhraní na registr obyvatel (dále také „ROB“) dochází v IS ESF k tzv. ztotožnění podpořených osob (porovnání zadaného jména, příjmení a adresy s údaji v ROB).

2.12 Skrze rozhraní na informační systémy ČSSZ a ÚP jsou do IS ESF přenášeny také vybrané údaje o postavení podpořených osob na trhu práce.

2.13 Integrovanou součástí IS ESF je i modul pro přehledy a sestavy, mj. využívaný při generování sestav pro účely evaluací.

2.14 Financování IS ESF probíhalo prostřednictvím projektů v rámci operačních programů *Lidské zdroje a zaměstnanost* (dále také „OP LZZ“) a *Technická pomoc* (dále také „OPTP“)¹¹.

2.15 K 31. 12. 2021 vynaložilo MPSV na IS ESF celkem 67 038 tis. Kč¹².

2.16 V době kontroly NKÚ zahájilo MPSV zadávací řízení na nového provozovatele IS ESF pro zbytek programového období 2014–2020 a pro programové období 2021–2027. Zadávací řízení začalo dne 12. 7. 2021. Termín pro předložení nabídek po několika změnách MPSV stanovilo na 3. 12. 2021.

III. Rozsah kontroly

3.1 Předmětem kontroly NKÚ byly peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na zajištění vývoje, rozvoje, provozu a správy IS ESF. Kontrolovaným obdobím byly roky 2015–2021, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrolovanou osobou bylo MPSV, a to jak v pozici gestora IS ESF, tak i v pozici příjemce podpory z OPZ.

3.2 Cílem kontroly bylo prověřit, zda jsou peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na zajištění vývoje, rozvoje, provozu a správy IS ESF vynakládány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy. Kontrole NKÚ byly podrobeny pouze moduly IS ESF 2014+ související se sledováním podpořených osob a těchto dat¹³ ke sledování monitorovacích indikátorů a evaluaci pokroku. Předmětem kontroly nebyl portálový framework webu esfcr.cz a moduly *Databáze produktů*, *ArmStrong* a aplikace *SuppDesk*.

3.3 Kritéria ke kontrole vycházela z právních předpisů, zejména ze zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU)

¹⁰ Zejména monitorovací indikátor 60 000 celkový počet účastníků.

¹¹ Projekty reg. č. CZ.1.04/6.1.00/09.00034 (doba realizace 3. 9. 2012 – 31. 12. 2015), CZ.08.2.125/0.0/0.0/15_002/0000025 (doba realizace 1. 1. 2016 – 30. 11. 2018), CZ.08.2.125/0.0/0.0/15_002/0000163 (doba realizace 1. 12. 2018 – 30. 11. 2021) a CZ.08.2.125/0.0/0.0/15_002/0000277 (plánovaná doba realizace 1. 12. 2021 – 31. 12. 2023).

¹² Z toho na vývoj 19 174 828 Kč, na provoz 5 755 970 Kč a na rozvoj 42 107 036 Kč.

¹³ MPSV poskytlo ke kontrole NKÚ veškeré datové sestavy, které IS ESF obsahuje k OPZ, OP PPR a OP VVV.

č. 1304/2013, o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006. Dále byla zdrojem kritérií smlouva o vytvoření informačního systému ESF 2014+ a poskytování souvisejících služeb ze dne 27. 4. 2015, ve znění dodatku ze dne 10. 2. 2016, a metodické dokumenty MPSV. Hlavním kritériem účelnosti byla správnost údajů v IS ESF.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

A. Geneze IS ESF

4.1 Potřeba realizovat IS ESF vycházela zejména z požadavků stanovených v příloze I. *Společné ukazatele výstupů a výsledků u investic ESF* nařízení o ESF.

4.2 Realizaci IS ESF předcházela příprava, jejíž součástí byla i jednání mezi MPSV a MMR o možnosti začlenění databáze podpořených osob z ESF a související funkcionality do tehdy připravovaného MS2014+ ještě před vyhlášením veřejné zakázky na MS2014+ v srpnu 2012. Tato možnost byla ze strany MMR definitivně zamítnuta v srpnu 2013 z důvodu zadání zakázky a uzavření smlouvy na MS2014+. Dalším důvodem proti integraci do MS2014+ bylo, že databáze osob podpořených z ESF se netýká všech operačních programů. V příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru je uvedena soustava vazeb MS2014+ na externí informační systémy včetně IS ESF.

4.3 V přípravné fázi zadalo MPSV externí společnosti provedení evaluace¹⁴, na jejímž základě byl definován rozsah dat o podpořených osobách včetně potřebnosti implementovat elektronická rozhraní pro ztotožnění podpořených osob a rozhraní s budovaným MS2014+.

4.4 MPSV uzavřelo dne 27. 4. 2015 smlouvu na zajištění vytvoření, provozu a rozvoje IS ESF. Smlouva zahrnuje úvodní analýzy, vytvoření návrhu i následné vytvoření, dodání a zprovoznění systému včetně souvisejících činností. Dále je obsahem smlouvy zajištění služeb souvisejících s provozem jako jsou správa, uživatelská podpora, systémová integrace, další rozvoj systému. Dne 12. 7. 2021 vyhlásilo MPSV nadlimitní veřejnou zakázku v otevřeném řízení na zajištění dalšího provozu a rozvoje IS ESF se lhůtou pro podání nabídek do 3. 12. 2021.

B. Soulad údajů v IS ESF s právními předpisy

4.5 Údaje, které má IS ESF obsahovat vycházely především z přílohy č. I nařízení o ESF. Relevantní byly dále v příloze č. II nařízení o ESF uvedené společné ukazatele výsledků pro *Iniciativu na podporu zaměstnanosti mladých lidí*¹⁵. NKÚ ověřil, že MPSV nastavilo IS ESF pro sledování všech požadovaných údajů. Současně IS ESF neobsahoval žádné údaje kromě těch potřebných pro vykazování hodnot indikátorů či využití pro tvorbu evaluací.

¹⁴ Evaluace úrovně ICT podpory OP LZZ pro zajištění monitorovacího systému programů ESF 2014+.

¹⁵ Známá také jako YEI (z anglického Youth Employment Initiative).

C. Kvalita a přesnost dat v IS ESF a jejich kontrola

4.6 Poskytnuté datové sestavy podrobil NKÚ analýze, na jejímž základě definoval rizikové oblasti¹⁶ a provedl jejich kontrolu. Dále byly vytipovány výzvy a projekty, které jsou zaměřeny na určité věkové skupiny¹⁷, s cílem ověřit, zda se v těchto výzvách a projektech nalézají osoby, které nesplňují kritérium věku pro účast. V datových sestavách byly nalezeny nedostatky, ale jejich výskyt byl pod hladinou statistické významnosti. Jednalo se např. o osoby s chybně uvedeným pohlavím (u jedné osoby bylo v různých projektech vyplněno pohlaví muž i žena) a věkem (v projektech zaměřených na podporu zaměstnanců se vyskytovaly osoby s věkem 0 let či 1 rok).

4.7 NKÚ kontrolou datových sestav zjistil, že do projektů, jejichž cílovou skupinou byli lidé mladší 30 let, vstoupily i dvě osoby ve věku 30 let, které na podporu neměly nárok. Po upozornění NKÚ konstatovalo MPSV, že v případě těchto osob se jedná o nesrovnalost a budou provedeny s tím související kroky¹⁸.

4.8 NKÚ provedl porovnání dat obsažených v IS ESF a MS2014+ prostřednictvím srovnání hodnot monitorovacího indikátoru *celkový počet účastníků* uvedených v datových sestavách vygenerovaných z obou informačních systémů. Kontrolou NKÚ byla zjištěna shoda vykazovaných hodnot v 97,7 % případů, což NKÚ považuje za dostatečné. Důvodem zjištěné odchylky ve výši 2,3 % je, že v MS2014+ je v některých případech prováděna úprava hodnot monitorovacích indikátorů, aniž by došlo k jejímu zohlednění v IS ESF.

→ MPSV nedisponuje veškerými údaji o podpořených osobách stanovených v nařízení o ESF.

4.9 IS ESF je nastaven ke sledování všech požadovaných údajů stanovených v nařízení o ESF. NKÚ zjistil, že v sestavách vygenerovaných z IS ESF nejsou vyplněny veškeré požadované charakteristiky jednotlivých podpořených osob. NKÚ ověřil vyplnění hodnoty nejvyššího dosaženého vzdělání u jednotlivých podpořených osob, které by mělo být vyplněno u každé z nich. IS ESF však umožňoval vykázat podpořenou osobu i bez této hodnoty. U osob podpořených z OPZ tento údaj chyběl u 1,98 % záznamů, u osob podpořených z OP PPR tento údaj chyběl u 3,16 % všech záznamů, v případě OP VVV se jednalo o 0,018 %. Tyto chyby v systému zůstaly. Na začátku roku 2018 MPSV nedostatek odstranilo a údaje jsou již řádně zadávány.

4.10 Ve vygenerovaných sestavách u některých podpořených osob chyběla data týkající se sektoru ekonomiky, v němž je daná osoba aktivní, a údajů týkajících se specifikace působení ve veřejném sektoru. Přestože byl příjemce podpory povinen tyto informace zjišťovat, v IS ESF je u podpořené osoby vyplnit nemusel. K odstranění těchto nedostatků ve sběru dat o účastnících projektů ze strany MPSV nedošlo, což zkresluje zadávaná data. V sestavě vztahující se k OPZ je vyplněno postavení na trhu práce – *zaměstnanci* nebo *OSVČ* – u 446 885 záznamů z celkových 827 836. U těchto osob by měl být vyplněn i sektor ekonomiky, v němž je daná osoba ekonomicky aktivní, ale u 155 536 osob je toto pole prázdné, což představuje

¹⁶ ID osob, které získaly celkově podporu přesahující 100 000 hodin; které se účastnily šesti a více projektů; které se účastnily více projektů a v jednotlivých projektech je u nich uvedeno různé pohlaví (muž/žena).

¹⁷ Záruky pro mladé a *Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí* – věková struktura 15–29 let; projekty dle názvu zaměřené na podporu osob ve věku 50 a více let.

¹⁸ Nahlášení nesrovnalosti a předání podnětu orgánu finanční správy, resp. zaslání výzvy dle ustanovení § 14f zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

33,8 %. Oproti tomu u osob, u kterých toto pole mělo zůstat nevyplněno, je uvedena chybná hodnota v 1,38 % případů.

→ Při vyplňování údajů o podpořených osobách v IS ESF je možné zadat hodnoty, které se vzájemně vylučují, což zvyšuje riziko výskytu chybně vyplněných údajů.

4.11 NKÚ v testovacím prostředí IS ESF zjistil, že příjemce podpory může při vyplňování údajů do IS ESF vyplnit údaje, které se mezi sebou vzájemně vylučují. Pokud příjemce podpory vyplňuje postavení účastníka projektu na trhu práce a vybere jednu ze tří možností (*dlouhodobě nezaměstnaní, nezaměstnaní* či *neaktivní*), může následně vyplnit i sektor ekonomiky, v němž je podpořená osoba ekonomicky aktivní, a to v *neziskovém, podnikatelském* nebo *veřejném sektoru*. Navazující bližší specifikaci působení ve veřejném sektoru lze vyplnit i v případě, že pověřená osoba vyplní působení účastníka projektu v neziskovém či podnikatelském sektoru. Také tyto možnosti se logicky vzájemně vylučují. NKÚ konstatuje, že výše uvedené nastavení při vyplňování charakteristik účastníka zvyšuje riziko výskytu chybně vyplněných údajů v IS ESF.

4.12 MPSV nenastavilo a neprovádělo následnou analýzu správnosti dat v IS ESF jako prevenci výskytu chybných údajů. NKÚ konstatuje, že MPSV nevyužívá plně možností IS ESF k provádění kontroly správnosti v něm uložených dat formou plošné analýzy dat, takže nemohlo odhalit nesrovnalosti, které v průběhu kontroly zjistil NKÚ (viz odst. 4.7).

4.13 NKÚ na vzorku ověřil, že MPSV ve většině případů během celého kontrolovaného období využívalo IS ESF při kontrolách na místě. Naopak v případě administrativních kontrol žádostí o platbu NKÚ na vzorku využití IS ESF nezjistil. Formalizovaný systém kontroly projektů s pomocí IS ESF nastavilo MPSV až od druhé poloviny roku 2019, tj. po více než třech letech od jeho zprovoznění. Zavedený systém kontroly funguje na namátkové bázi, kdy ponechává využití zcela na uvážení projektových manažerů, kteří kontrolu provádějí. MPSV nedisponuje žádnou evidencí provedených kontrol.

D. Využití IS ESF při evaluacích

4.14 Již od zahájení přípravy IS ESF počítalo MPSV s tím, že kromě použití údajů o podpořených osobách pro účely výpočtu monitorovacích indikátorů budou data používána jako vstup pro evaluační šetření. IS ESF proto obsahoval také následující funkce:

- rozhraní na informační systémy ČSSZ a ÚP, jejichž prostřednictvím byly do IS ESF přenášeny doplňující údaje o podpořených osobách;
- výstupní sestavy specificky zaměřené jako zdroj údajů pro evaluace;
- možnost generovat údaje o tzv. srovnávací populaci jako zdroj dat pro kontrafaktuální dopadové evaluace. Z IS ESF mělo být možné s pomocí výše uvedených rozhraní získat údaje o skupině osob, která nebyla podpořena, ale svou strukturou se relevantní podpořené skupině osob podobá.

4.15 Výše vyjmenované funkce IS ESF obsahoval, avšak NKÚ zjistil i následující skutečnosti:

→ Podle smlouvy s dodavatelem měl IS ESF obsahovat aplikaci umožňující snadnou a rychlou tvorbu uživatelských sestav. MPSV však objednávalo u dodavatele za úhradu nové sestavy i úpravy sestav existujících.

4.16 Z kontrolovaných rozvojových požadavků NKÚ zjistil, že výdaje za úpravy stávajících a tvorbu nových sestav přesáhly do doby kontroly částku 600 tis. Kč. V případě zajištění alespoň části těchto požadavků vlastními zaměstnanci mohlo MPSV uspořit část vynaložených peněžních prostředků.

4.17 Využití IS ESF zjistil NKÚ v osmi evaluačních zprávách. Z toho ve dvou případech MPSV sice IS ESF jako zdroj dat využilo, nicméně zprávy zmiňují i určitá omezení:

- Došlo k nadhodnocení počtu osob se zdravotním postižením u projektů ÚP¹⁹.
- Údaje týkající se větší části podpořených osob (60 %) nebyly zařazeny z důvodu rizika výskytu chyb v datech ÚP²⁰.

V obou případech autoři zpráv upozorňují na nemožnost přinést závěr o kauzalitě pozorovaných jevů, protože nepracovali se srovnávací populací.

→ Funkce IS ESF pro generování srovnávací populace pro kontrafaktuální dopadové evaluace MPSV dosud nepoužilo v praxi.

4.18 Přestože funkce pro generování srovnávací populace byla součástí IS ESF, MPSV ji do ukončení kontroly nepoužilo.

4.19 Samo MPSV plánovalo využití tohoto typu evaluace již v metodice z roku 2013²¹. Překážkou bylo, že v databázi ÚP je mezi uchazeči o zaměstnání minimální počet těch, kteří neprošli žádnou intervencí OPZ, a mohli by tak být zařazeni do srovnávací populace. Toto omezení bylo objektivní překážkou, aby kontrafaktuální dopadové evaluace s využitím IS ESF mohlo MPSV používat, a bude ho limitovat i do budoucna, což snižuje účelnost peněžních prostředků vynaložených na tyto funkce.

E. Realizace plnění podle uzavřené smlouvy

4.20 Na základě smlouvy a poskytnutého plnění NKÚ ověřil, že MPSV akceptovalo požadované vlastnosti IS ESF a že byla dodržena smluvní cena. Dále NKÚ prověřil všechny faktury za služby rozvoje systému, které se týkaly IS ESF²², a zjistil, že u nich proběhlo řádné akceptační řízení a fakturované ceny odpovídaly smlouvě.

→ IS ESF obsahuje dvě funkcionality, které MPSV do doby ukončení kontroly NKÚ nikdy nepoužilo. Předmětem rozvojových požadavků bylo dále rozhraní IS ESF na informační systém *Zaměstnanost*, ani to však v době kontroly nebylo v provozu.

4.21 Mezi funkčními požadavky uvedenými ve smlouvě byl i odhad podpořených osob. Podstatou této funkce byla evidence osob, u kterých není možné zjistit jejich identifikační údaje (např. osoby bez domova), a zajištění toho, aby osoby takto evidované bylo možné

¹⁹ V IS ESF se do této kategorie ze systémů ÚP přenáší i údaj o jiném zdravotním postižení. Zdroj evaluace: *Vyhodnocení podpory nezaměstnaných osob 50+ podpořených v soutěžních a regionálních individuálních projektech*.

²⁰ Po konzultacích s ÚP byly z důvodu vyšší možné chybovosti starších údajů do analýzy zařazeny pouze osoby, které vstoupily do projektů od 1. 1. 2017. Zdroj: *Analýza projektů NOPP-SÚPM a NOPP-VPP na základě dat z IS ESF 2014+*.

²¹ *Postupy a metody kontrafaktuálních dopadových evaluací pro Operační program Zaměstnanost v období 2014–2020*. Autoři: Ing. Oto Potluka, Ph.D. Ing. Martin Špaček, verze ze dne 15. října 2013; zpracováno s podporou programu Omega TA ČR TD010083.

²² Požadavky k datu 9. 6. 2021, které se týkaly kontrolovaných částí IS ESF 2014+.

v IS ESF odlišit. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že je tato funkcionality IS ESF funkční, ale MPSV ji v praxi nikdy nevyužilo, protože se dle vyjádření MPSV ukázala jako nepotřebná.

4.22 Také funkcionality IS ESF pro generování srovnávací populace jako zdroje dat pro kontrafaktuální dopadové evaluace uvedené v odstavci 4.14 MPSV do doby kontroly NKÚ nikdy nepoužilo. Obdobná situace hrozí také u peněžních prostředků vynaložených MPSV na vytvoření rozhraní na informační systém *Zaměstnanost*, který by měl nahradit stávající systémy pro podporu výkonu činnosti agend zaměstnanosti²³, protože v době ukončení kontroly NKÚ nebyl znám termín jeho zprovoznění.

F. Veřejné zakázky na IS ESF

4.23 Kontrolou zadávacího řízení²⁴ na IS ESF zjistil NKÚ následující skutečnosti, které ale neměly vliv na výběr nejvhodnějšího dodavatele:

- Zadávací podmínky MPSV dostatečně nekonkretizovalo, což dokládalo velké množství dotazů potenciálních uchazečů²⁵. Tuto skutečnost konstatovalo i MPSV²⁶.
- MPSV oznámilo výsledek řízení až po pěti měsících od konce zadávací lhůty²⁷, čímž se vystavilo riziku, že neuzavře smlouvu o dílo s vybraným uchazečem²⁸.
- Smlouvu s dodavatelem uzavřelo MPSV o pět dnů později, než stanovil zákon o veřejných zakázkách²⁹.

4.24 V průběhu kontroly NKÚ probíhalo zadávací řízení na nového provozovatele IS ESF pro zbytek programového období 2014–2020 a pro programové období 2021–2027. Kontrolou NKÚ bylo ověřeno, že MPSV připravilo návrh smlouvy i zbytek zadávací dokumentace tak, že vzájemná práva a povinnosti, zejména práva z duševního vlastnictví, nevytváří nucenou vazbu gestora IS ESF na dodavatele, tzv. vendor lock-in³⁰.

G. Metodiky pro zadávání údajů do IS ESF

4.25 Na vzorku metodik určených jak pro zaměstnance ŘO, tak zejména pro uživatele zadávající údaje o podpořených osobách do IS ESF ověřil NKÚ, že pokrývaly všechny hlavní

²³ Zejména informační systém *OK práce*.

²⁴ S ohledem na výsledek šetření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. 6. 2016 č. j. ÚOHS-P0879/2016/VZ-24220/2016/531/VNe neověřoval NKÚ transparentnost stanovení způsobu hodnocení dle kritéria B. *Kvalita a technická úroveň nabízeného řešení* a jeho dílčích subkritérií B.1 až B.7, včetně ověření věcné správnosti hodnocení dle kritéria B.

²⁵ V průběhu zadávacího řízení obdrželo MPSV celkem 218 dotazů k zadávací dokumentaci.

²⁶ Zpráva pro poradu vedení MPSV ze dne 24. 6. 2014.

²⁷ Zadávací lhůta je definována jako lhůta, ve které účastníci nesmí odstoupit ze zadávacího řízení. Zadávací lhůtu stanoví zadavatel a je povinen v oznámení či výzvě o zahájení zadávacího řízení stanovit její délku nebo její konec datem.

²⁸ Oznámení o výběru nejvhodnější nabídky doručilo MPSV dotčeným uchazečům až ve dnech 18. 3. 2015, 19. 3. 2015 a 23. 3. 2015.

²⁹ Ustanovení § 82 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb.

³⁰ Proprietární uzamčení (vendor lock-in) jsou situace, v nichž se zadavatel svým předchozím postupem při zadávání veřejné zakázky v oblasti IT dostal do pozice, kdy se při potřebě změny či úpravy systému nemůže vymanit ze závislosti na konkrétním dodavateli a jeho řešení. (Zdroj: <https://www.epravo.cz/top/clanky/kratce-k-problematice-vendor-lock-in-108256.html> ze dne 2. 3. 2022.)

činnosti a obsahovaly také postupy pro korekci v případě vzniku chybných záznamů. Tím byl vytvořen předpoklad pro účelné využívání IS ESF.

4.26 V případě nejasností se mohli uživatelé IS ESF obrátit na technickou podporu zajišťovanou zaměstnanci MPSV. NKÚ nezjistil v jejím fungování nedostatky. Z analýzy dotazů na technickou podporu vyplynulo, že se většina dotazů týkala problematiky, která již byla v metodikách IS ESF ošetřena. V některých případech však MPSV podněty vycházející z technické podpory do nových verzí metodik implementovalo. Týkalo se to převážně dotazů z let 2016–2018.

H. Dostupnost IS ESF pro zadávání údajů

4.27 Součástí smluvní dokumentace IS ESF byly také parametry dostupnosti, odezvy systému a reakční doba na odstranění závad. Plnění těchto parametrů (tzv. SLA³¹) dokládal dodavatel ve *výkazech poskytnutých služeb technické podpory pro IS ESF 2014+ a portálový framework*. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že kromě několika případů oboustranně odsouhlasené odstávky předvídané Smlouvou byly parametry SLA dodrženy.

I. Správnost údajů o podpořených osobách v projektech MPSV

4.28 NKÚ ověřil na vybraném náhodném vzorku 30 podpořených osob v projektech MPSV, zda údaje zadané do IS ESF odpovídají skutečnosti³². MPSV předložilo dokumentaci pouze ke 27 podpořeným osobám s tím, že v případě tří osob v rámci jednoho projektu³³ nebyly doklady nalezeny.

→ U tří podpořených osob nemohl NKÚ ověřit správnost údajů zadaných v IS ESF, protože MPSV nenalezlo žádnou podkladovou dokumentaci o jejich zapojení do projektu.

4.29 Ke ztrátě dokladů MPSV uvedlo, že se jedná o archiv projektů zrušeného *Fondu dalšího vzdělávání*, jež se nepodařilo vrátit do původního stavu po několikerém zpřístupnění jiným subjektům (mj. v rámci vyšetřování Policie ČR).

4.30 Z porovnání údajů v IS ESF s předloženými doklady podpořených osob vyplynuly rozdíly pouze v jednom případě, kdy NKÚ zjistil, že celkový rozsah podpory činil 86 hodin. MPSV však doložilo doklady prokazující jen 53 hodin podpory. Doklady týkající se zbylých 33 hodin podpory MPSV nedohledalo. Podpořená osoba mohla být započtena do monitorovacích indikátorů projektu, neboť dosáhla 40 hodin podpory, a tím překročila limit pro tzv. bagatelní podporu.

³¹ Ustálené označení vycházející z anglického Service Level Agreement.

³² Jednalo se jak o údaje o podpořené osobě (vstupní dotazník obsahující iniciály, údaje o vzdělání aj.), jejím zařazení do projektu (např. smlouva o vstupu do projektu), tak i o získané podpoře (např. prezenční listiny ze školení).

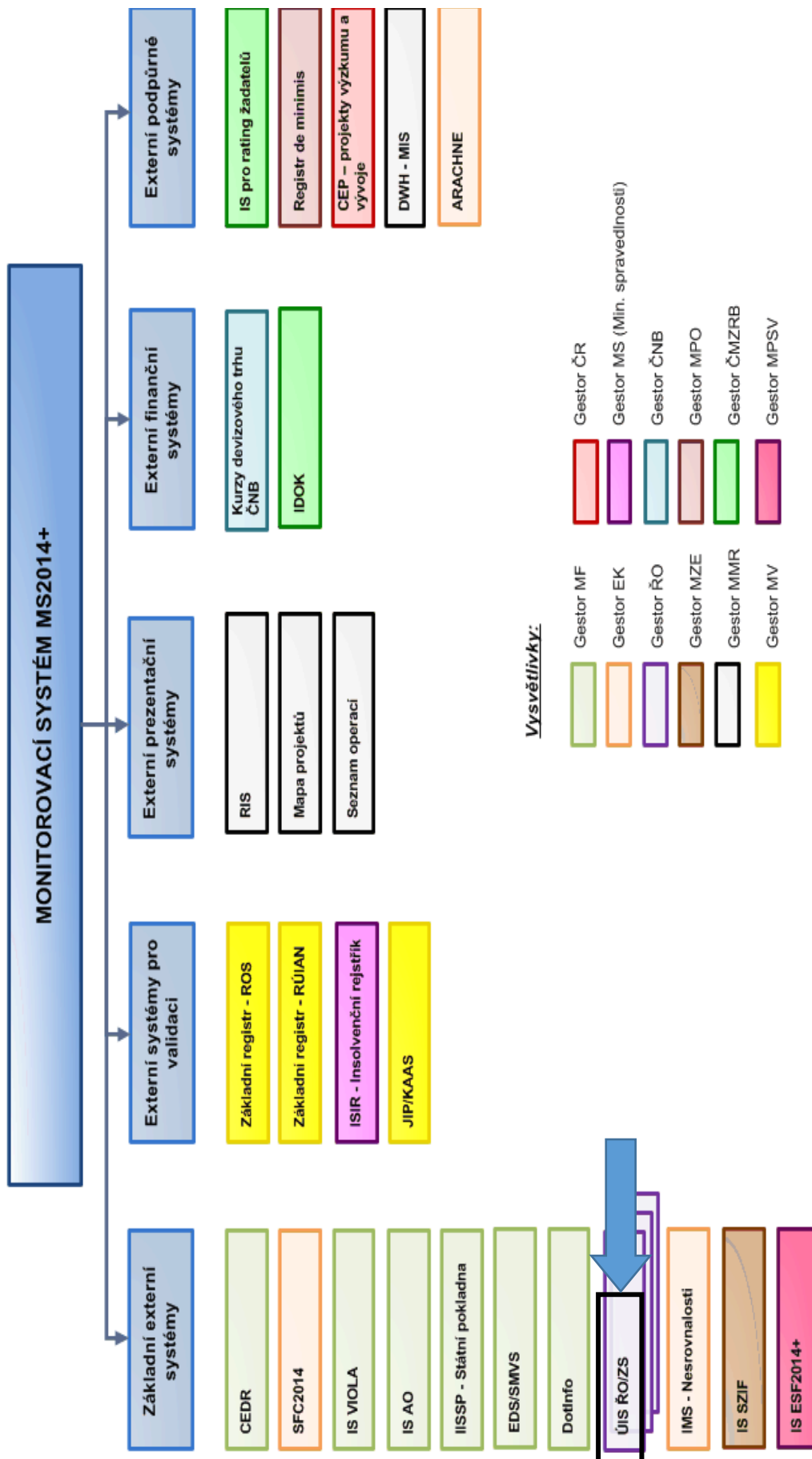
³³ Projekt reg. č. CZ.03.1.48/0.0/0.0/15_123/0007008.

Seznam zkratek

ČR	Česká republika
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
ESF	Evropský sociální fond
ESI fondy	Evropské strukturální a investiční fondy
EU	Evropská unie
IS ESF	informační systém ESF 2014+
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MS	Ministerstvo spravedlnosti
MS2014+	monitorovací systém ESI fondů v programovém období 2014–2020
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
nařízení o ESF	nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013, o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1081/2006
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OP LZZ	operační program <i>Lidské zdroje a zaměstnanost</i>
OP PPR	operační program <i>Praha pól růstu</i>
OP VVV	operační program <i>Výzkum, vývoj a vzdělávání</i>
OPTP	operační program <i>Technická pomoc</i>
OPZ	operační program <i>Zaměstnanost</i>
ROB	registr obyvatel
ŘO	řídící orgán
Smlouva	smlouva o vytvoření informačního systému ESF 2014+ a poskytování souvisejících služeb ze dne 27. 4. 2015
ÚP	Úřad práce České republiky



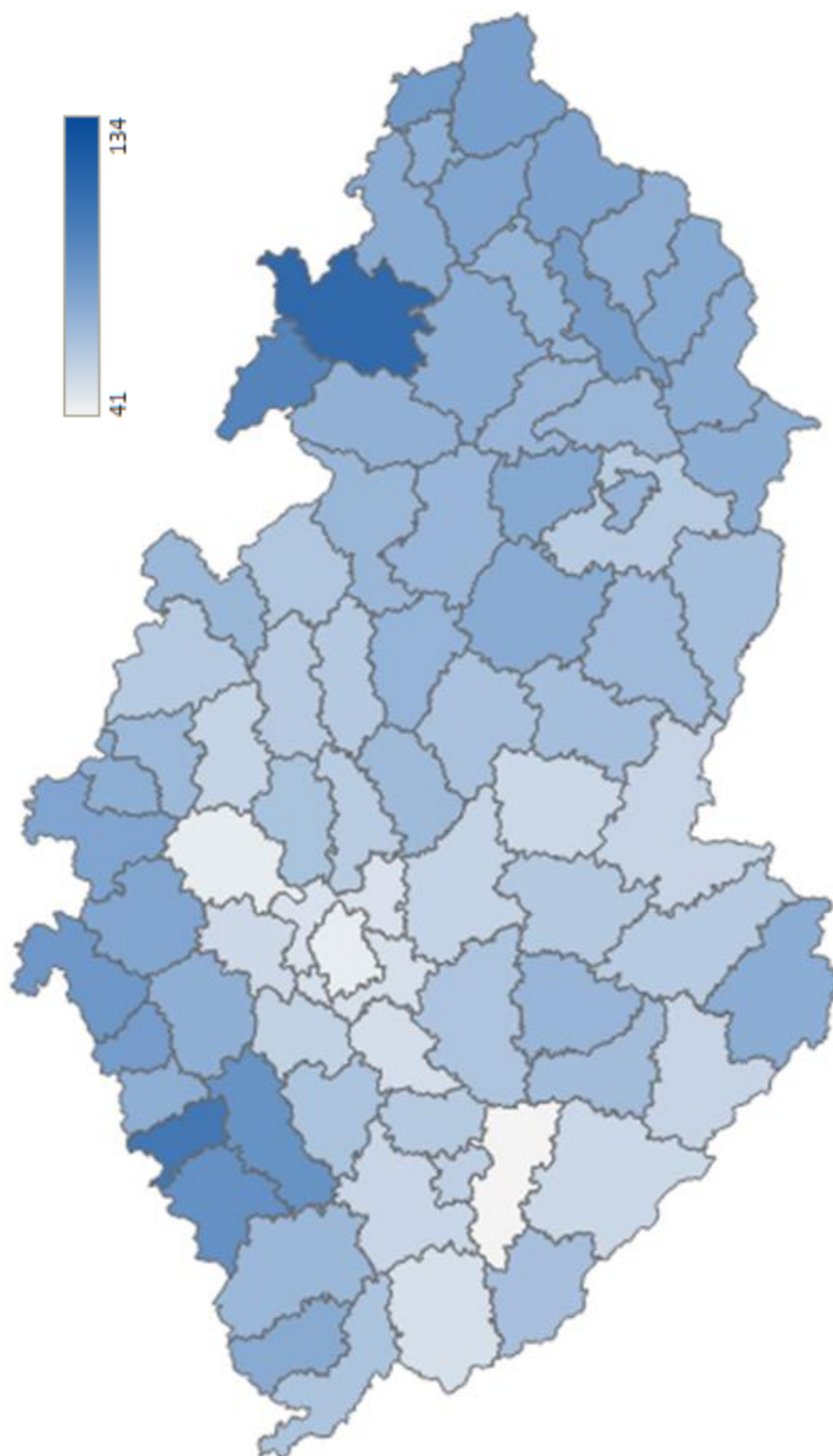
Externí vazby MONITOROVACÍHO SYSTÉMU MS2014+



Zdroj: Metodický pokyn procesů řízení a monitorování ESI fondů v MS2014+ 2. část, verze 1, červenec 2014.

Příloha č. 2

Počet osob podpořených z OPZ, OP VVV a OP PPR na tisíc obyvatel v okresech ČR (údaje k 17. 9. 2021)



Zdroj: vypracoval NKÚ na základě dat z IS ESF.

Pozn.: Interaktivní verze přílohy je k dispozici na <https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=12463>.

Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/25

Účetní závěrka České rozvojové agentury za rok 2020 a údaje předkládané Českou rozvojovou agenturou pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/25. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda Česká rozvojová agentura při vedení účetnictví, sestavení účetní závěrky a předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 postupovala v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovaná osoba:

Česká rozvojová agentura, Praha (dále také „ČRA“).

Kontrolováno bylo období roku 2020 včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku následujícího.

Kontrola byla prováděna u kontrolované osoby v době od srpna 2021 do března 2022.

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 9. května 2022,

schválilo usnesením č. 6/VII/2022

kontrolní závěr v tomto znění:

ÚČETNÍ ZÁVĚRKA A FINANČNÍ VÝKAZY ZA ROK 2020

430,20 / 0,03 mil. Kč

celkové náklady/výnosy ČRA

62,53 mil. Kč

zjištěné nesprávnosti v účetní závěrce

462,33 / 5,94 mil. Kč

výdaje/příjmy ČRA

40,71 mil. Kč

zjištěné nesprávnosti ve výkazu pro
hodnocení plnění rozpočtu

SPOLEHLIVOST ÚČETNÍ ZÁVĚRKY ČRA SESTAVENÉ K 31. PROSINCI 2020

Byly zjištěny významné nesprávnosti¹, v jejichž rozsahu nelze údaje účetní závěrky považovat za spolehlivé.



SPOLEHLIVOST VÝKAZU PRO HODNOCENÍ PLNĚNÍ ROZPOČTU ČRA ZA ROK 2020

Byly zjištěny významné nesprávnosti¹ ve vykazání výdajů dle odvětvového členění, v jejichž rozsahu nelze údaje výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu považovat za spolehlivé.

¹ Významnost byla pro účetní závěrku i pro výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu stanovena ve výši 9 mil. Kč, tj. ve výši přibližně 2 % z celkových nákladů, resp. výdajů.

I. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil správnost vedení účetnictví, spolehlivost účetního a rozpočtového výkaznictví a správnost podkladů předkládaných Českou rozvojovou agenturou pro sestavení závěrečného účtu kapitoly 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí*. Bylo prověřeno nastavení vnitřního kontrolního systému v oblasti předmětu kontroly a na vzorku vybraných operací byl prověřen výkon finanční kontroly při řízení veřejných příjmů a výdajů.

1. Vedení účetnictví a spolehlivost údajů účetní závěrky České rozvojové agentury sestavené k 31. prosinci 2020

ČRA nevedla v roce 2020 správné, úplné a průkazné účetnictví ve smyslu ustanovení § 8 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

Kontrolou bylo zjištěno, že ČRA **některé** informace v účetní závěrce (dále také „ÚZ“) nevykázala v souladu s právními předpisy upravujícími vedení účetnictví pro organizační složky státu. V údajích za běžné účetní období byly zjištěny **významné nesprávnosti**¹ v celkové výši **62,53 mil. Kč**.

Při kontrole byly zjištěny nesprávnosti s významným dopadem na účetní závěrku ČRA, kdy ČRA:

- ve výkazu zisku a ztráty **nevykázala** na účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery náklady z poskytnutých transferů ve výši 6,40 mil. Kč* a v rozvaze je ve stejné výši nevykázala na účtu 389 – *Dohadné účty pasivní, přestože poskytnuté prostředky byly příjemci v průběhu roku 2020 spotřebovány,*
- ve výkazu zisku a ztráty **nevykázala** na účtu 671 – *Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů výnosy z přijatých transferů ve výši 3,03 mil. Kč* a v rozvaze nesprávně vykázala **související zálohy ve stejné výši na účtu 472 – Dlouhodobé přijaté zálohy na transfery, přestože přijaté prostředky prokazatelně spotřebovala v průběhu roku 2020 a zálohy měla zúčtovat,**
- v příloze **vykázala nesprávně** na účtu 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv podmíněné závazky z titulu dotací na rok 2021 (popř. roky následující) ve výši 51,73 mil. Kč, které vyplývají z výzev k podání žádosti o poskytnutí dotace na podporu projektů v oblasti zahraniční rozvojové spolupráce pro rok 2020, a měly tak být vykázány na účtu 956 – Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů.*

Uvedené nesprávnosti měly významný vliv na účetní závěrku ČRA. Z tohoto důvodu NKÚ vyhodnotil informace ve výkazu zisku a ztráty, v rozvaze a výkazu příloha na uvedených účtech jako nespolehlivé. V rozsahu ostatních informací podává účetní závěrka ČRA sestavená k 31. 12. 2020 věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky dle účetních předpisů pro některé vybrané účetní jednotky.

NKÚ dále upozorňuje na skutečnost uvedenou v příloze ÚZ v části „E.2. *Doplňující informace k položkám výkazu zisku a ztráty*“, kde je u položky A.I.12. (účet 518 – *Ostatní*

služby) uvedeno, že ČRA na tomto účtu vykazuje veškerou zahraniční rozvojovou pomoc². ČRA však na tomto účtu vykazuje pouze tu část zahraniční rozvojové spolupráce, která je realizována formou veřejných zakázek; významná část zahraniční rozvojové spolupráce poskytované ČRA v roce 2020 je přitom prováděna formou dotací.

Podrobnosti k uvedeným nesprávnostem v ÚZ jsou spolu s některými dalšími zjištěnými skutečnostmi uvedeny v části IV.1. tohoto kontrolního závěru (dále také „KZ“).

2. Spolehlivost výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu České rozvojové agentury sestaveného k 31. 12. 2020

Kontrolou bylo zjištěno, že ČRA některé informace ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu ČRA sestaveném k 31. 12. 2020 (dále také „výkaz FIN 1-12 OSS“) nevykázala v souladu s právními předpisy. V údajích ve sloupci „skutečnost“ byly zjištěny **významné nesprávnosti¹** v celkové výši **40,71 mil. Kč**.

Z hlediska **druhového členění a prostorového původu** rozpočtové skladby nezjistil NKÚ ve výkazu FIN 1-12 OSS **žádné významné nesprávnosti**.

Z hlediska **odvětvového členění** rozpočtové skladby byly při kontrole zjištěny **nesprávnosti s významným dopadem na výkaz FIN 1-12 OSS, kdy ČRA zatřídila výdaje na paragraf rozpočtové skladby 6222 – Rozvojová zahraniční pomoc, přestože se týkaly humanitární zahraniční pomoci**. V důsledku této nesprávnosti byl **paragraf rozpočtové skladby 6222 nadhodnocen o 34,67 mil. Kč**. Tyto výdaje měla ČRA zatřídít ve výši:

- **18,50 mil. Kč na paragraf rozpočtové skladby 6221 – Humanitární zahraniční pomoc přímá**, který je o uvedenou částku **podhodnocen**,
- **16,17 mil. Kč na paragraf rozpočtové skladby 6224 – Humanitární zahraniční pomoc poskytovaná prostřednictvím mezinárodních organizací**, který je o uvedenou částku **podhodnocen**.

Uvedené nesprávnosti měly významný vliv na výkaz FIN 1-12 OSS. Z tohoto důvodu NKÚ vyhodnotil informace na uvedených paragrafech jako nespolehlivé. V rozsahu ostatních informací z hlediska odvětvového členění rozpočtové skladby nezjistil NKÚ žádné skutečnosti svědčící o tom, že výkaz FIN 1-12 OSS není ve všech významných ohledech sestaven v souladu s příslušnými právními předpisy.

Podrobnosti k uvedeným nesprávnostem ve výkazu FIN 1-12 OSS jsou uvedeny spolu s dalším zjištěním v části IV.2. tohoto kontrolního závěru.

3. Podklady pro sestavení závěrečného účtu kapitoly 306 – Ministerstvo zahraničních věcí za rok 2020

Kontrolou byla rovněž prověřena správnost podkladů, které ČRA poskytla Ministerstvu zahraničních věcí (dále také „MZV“) pro účely sestavení závěrečného účtu kapitoly

² ČRA v účetní závěrce uvádí pojem „zahraniční rozvojová pomoc“, který odpovídá pojmu „zahraniční rozvojová spolupráce“ dle zákona č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů.

306 – *Ministerstvo zahraničních věcí* za rok 2020 a soulad informací v nich uvedených se vstupními údaji v rozpočtovém systému, s finančními výkazy a s údaji analytických evidencí.

NKÚ nezjistil žádné skutečnosti svědčící o tom, že informace uvedené v podkladech předložených MZV pro sestavení závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí* za rok 2020 nejsou ve všech významných ohledech správné.

Podrobnosti jsou uvedeny v části IV.3. tohoto kontrolního závěru.

4. Upozornění na vymezení pojmu „transfer“ pro vedení účetnictví organizačních složek státu

NKÚ upozorňuje, že současné vymezení pojmu „transfer“ může vést k tomu, že vybrané účetní jednotky některé účetní případy, kdy nezískávají poskytnutím peněžních prostředků pro sebe žádnou protihodnotu, vykáží jako svůj provozní náklad, nikoliv jako transfer.

Pojem „transfer“ není vymezen v ČÚS č. 703³ – *Transfery* koncepčně, ale pouze jako poskytnutí či přijetí peněžních prostředků s výčtem příkladů, co lze a co nelze za transfery považovat. Představuje jej tedy pouze poskytnutí peněžních prostředků a není výslovně spojen se získáním přímé protihodnoty pro sebe. V případě poskytování služeb, dodávek nebo stavebních prací ve prospěch třetích stran, což je případ ČRA při realizaci zahraniční rozvojové spolupráce (dále také „ZRS“), poskytovatel nezískává pro sebe žádnou protihodnotu, a přesto může vykázat vynaložené prostředky jako svůj provozní náklad namísto poskytnutého transferu.

Obdobně již v minulosti upozornil NKÚ na nedostatečnost stávajícího způsobu vymezení pojmu „transfer“ v KZ z kontrolní akce č. 19/08⁴.

Podrobnosti jsou uvedeny v části IV.4. tohoto kontrolního závěru.

5. Vnitřní kontrolní systém

NKÚ nezjistil žádné skutečnosti svědčící o tom, že vnitřní kontrolní systém není účinný.

Podrobnosti jsou uvedeny v části IV.5. tohoto kontrolního závěru.

³ Český účetní standard pro některé vybrané účetní jednotky č. 703 – *Transfery*.

⁴ Kontrolní akce č. 19/08 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo dopravy za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva dopravy za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem dopravy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018*; kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2020 *Věstníku NKÚ*.

6. Soulad prověřovaných transakcí s ostatními právními předpisy

NKÚ zjistil, že ČRA nezveřejnila v informačním systému *Centrální evidence dotací z rozpočtu* za rok 2020 údaje rozhodné pro poskytování dotací předepsaným způsobem. V ostatních prověřovaných oblastech NKÚ nezjistil žádné skutečnosti svědčící o tom, že vybrané transakce nebyly realizovány v souladu s příslušnými právními předpisy.

Podrobnosti jsou uvedeny v části IV.6. tohoto kontrolního závěru.

II. Informace o kontrolované oblasti

ČRA byla zřízena zákonem č. 151/2010 Sb. Funkci zřizovatele ČRA vykonává MZV. Podle ustanovení § 8 tohoto zákona plní ČRA úkoly v oblasti zahraniční rozvojové spolupráce a humanitární pomoci poskytované do zahraničí.

Česká rozvojová agentura zajišťuje realizaci ZRS v souladu s plánem zahraniční rozvojové spolupráce, podle požadavků MZV zajišťuje realizaci projektů humanitární pomoci a poskytuje dotace subjektům v České republice v souladu s plánem ZRS. Jiné dotace může poskytnout pouze se souhlasem MZV.

Dle ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.⁵ je ČRA organizační složkou státu a dle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, vybranou účetní jednotkou (dále také „VÚJ“).

ČRA je součástí rozpočtové kapitoly MZV.

Přehled základních údajů z ÚZ a z výkazu FIN 1-12 OSS je uveden v následujících tabulkách.

Tabulka č. 1: Údaje z ÚZ – rozvaha a výkaz zisku a ztráty, údaje za rok 2020

Ukazatel	Částka v mil. Kč
Aktiva netto*, pasiva	36,60
Náklady	430,20
Výnosy	0,03

Zdroj: účetní závěrka ČRA za rok 2020.

Vysvětlivka:

* Brutto hodnota aktiv byla k 31. 12. 2020 ve výši 39,78 mil. Kč.

⁵ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Tabulka č. 2: Údaje z ÚZ – informace o stavu účtů v knize podrozvahových účtů, údaje za rok 2020

Položka výkazu		Částka v mil. Kč
P.V.	Dlouhodobé podmíněné pohledávky z transferů a dlouhodobé podmíněné závazky z transferů	45,67
z toho:	953 – Dlouhodobé podmíněné pohledávky ze zahraničních transferů	42,84
	956 – Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů	2,83
P.VI.	Podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku	2,37
z toho:	966 – Dlouhodobé podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku na základě smlouvy o výpůjčce	2,37
P.VII.	Další podmíněné závazky	564,80
z toho:	974 – Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv	564,80

Zdroj: účetní závěrka ČRA za rok 2020.

Tabulka č. 3: Údaje z výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu ČRA za rok 2020

Ukazatel	Částka v mil. Kč
Příjmy (skutečnost celkem)	5,94
Výdaje (skutečnost celkem)	462,33

Zdroj: výkaz FIN 1-12 OSS.

III. Rozsah kontroly

Kontrolní akce byla kontrolou typu finanční audit a jejím cílem bylo prověřit, zda ČRA při vedení účetnictví, sestavení účetní závěrky a při předkládání údajů pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020 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 příjmů a výdajů vykázaných ve výkazu FIN 1-12 OSS, které jsou vyčísleny v tabulkách č. 1–3.

Kontrola se zaměřila na činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví a měly vliv na hodnotu kontrolovaných významných konečných zůstatků účtů v ÚZ a které měly vliv na hodnotu významných údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2020.

V oblasti vedení **účetnictví** se kontrola zaměřila na jeho správnost, úplnost, průkaznost a srozumitelnost. Prověřila dodržování směrné účtové osnovy a správnost používání účetních metod. 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 prověřováno, zda byla dodržena správnost třídění příjmů a výdajů rozpočtovou skladbou v oblasti druhového, odvětvového a prostorového třídění dle vyhlášky č. 323/2002 Sb.⁶

⁶ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

Výběr položek účetní závěrky a údajů předkládaných ČRA pro hodnocení plnění státního rozpočtu provedl NKÚ se zaměřením na významnost a na vyhodnocená rizika významné nesprávnosti vykázaných údajů.

Dále byly kontrolovány **podklady pro sestavení závěrečného účtu** kapitoly 306 MZV za rok 2020 a bylo prověřováno, zda jsou v souladu se skutečností, tj. zda vybrané údaje uváděné v podkladech jsou správné ve srovnání s finančními výkazy, s údaji z účetní závěrky ČRA, s podklady věcně příslušných útvarů ČRA a s jinými veřejně dostupnými zdroji.

NKÚ též prověřoval soulad **nastavení vnitřního kontrolního systému** ČRA s právními předpisy⁷, a to v rozsahu stanoveného předmětu a cíle kontrolní akce. U vybraných transakcí bylo prověřováno i provedení finanční kontroly.

U relevantních transakcí byl **prověřován soulad s vybranými ustanoveními dalších právních předpisů**, a to zejména s ustanoveními zákona č. 218/2000 Sb.⁸, zákona č. 219/2000 Sb. a zákona č. 340/2015 Sb.⁹

Kontrola se zaměřila také na popis skutečnosti, zda a jak ČRA využívá aktuální účetní informace nad rámec zákonných požadavků pro svá ekonomická rozhodování.

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

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Spolehlivost údajů účetní závěrky České rozvojové agentury sestavené k 31. prosinci 2020

Při prověření spolehlivosti ÚZ byly zjištěny a vyčísleny nesprávnosti; jejich dopad na jednotlivé části ÚZ zobrazuje následující tabulka.

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

⁸ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁹ Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv).

Tabulka č. 4: Přehled vyčíslených nesprávností zjištěných v jednotlivých částech ÚZ (v Kč)

Výkaz	Celková nesprávnost
CELKOVÁ NESPRÁVNOST V ÚČETNÍ ZÁVĚRCE	62 526 377,37
Rozvaha	5 721 962,94
Výkaz zisku a ztráty	5 072 312,43
Příloha účetní závěrky (podrozvahové účty)	51 732 102,00

Zdroj: výpočet vypracoval NKÚ.

Pro posouzení spolehlivosti informací v ÚZ byla stanovena **významnost¹⁰** ve výši **9 mil. Kč¹**. Kontrolou zjištěné **nesprávnosti** v ÚZ tak **měly významný dopad na spolehlivost ÚZ, a to na informace uvedené ve výkazu zisku a ztráty, v rozvaze a v příloze.**

ČRA v roce 2020 v některých případech nevykázala v ÚZ správné údaje a vedla v rozporu s ustanovením § 8 odst. 1 zákona o účetnictví nesprávné, neúplné a neprůkazné účetnictví. Jednalo se především o skutečnosti uvedené v bodech 1.1 až 1.8 části IV. tohoto kontrolního závěru.

1.1 Nevykázání nákladů ve věcné a časové souvislosti s poskytnutou dotací

ČRA poskytla v roce 2020 příjemci dotaci na roky 2020 až 2022. Daný projekt byl financován v rámci delegované spolupráce¹¹ mezi Evropskou unií (dále také „EU“) a ČRA.

ČRA účtovala o poskytnuté dotaci jako o dlouhodobé záloze prostřednictvím účtu 471 – *Dlouhodobé poskytnuté zálohy na transfery*. Příjemce dotace peněžní prostředky následně čerpal a v souladu s podmínkami rozhodnutí předložil za období 1. 1. 2020 – 31. 8. 2020 roční zprávu o realizaci projektu ZRS ČR.

Přestože poskytnuté prostředky byly příjemcem v průběhu roku 2020 spotřebovány, účtovala ČRA pouze o poskytnutí dotace, nikoliv o souvisejících nákladech a odhadované výši poskytnutého transferu před okamžikem jeho vypořádání. ČRA tak nezobrazila věcnou a časovou souvislost nákladů a postupovala v rozporu s bodem 5.2.3 ČÚS č. 703 – *Transfery*.

V důsledku této skutečnosti ČRA ve výkazu rozvaha **podhodnotila zůstatek účtu 389 – Dohadné účty pasivní o 6 400 000 Kč a o stejnou částku ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné období podhodnotila zůstatek účtu 571 – Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery.**

¹⁰ Významnost (materialita) reprezentuje hodnotu nesprávností, jejíž překročení by již mohlo ovlivnit přiměřeně znalého uživatele. Při stanovení významnosti postupuje NKÚ v souladu s kontrolními standardy NKÚ, které vychází z mezinárodních standardů nejvyšších kontrolních institucí (ISSAI).

¹¹ Delegovaná spolupráce je forma spolupráce založená na převedení výkonu rozvojové spolupráce v dané partnerské zemi z Evropské komise na jiného dárce, který zde má lepší předpoklady pro efektivnější rozvojové působení. Umožňuje tak rozvojovým agenturám členských států implementovat projekty financované z evropských finančních prostředků. Podmínkou pro zapojení do delegované spolupráce je získání akreditace pro delegovanou spolupráci.

1.2 Vykázání přijatých záloh k zahraničnímu projektu, které již měly být zúčtovány

ČRA přijala v roce 2020 v rámci delegované spolupráce zálohy na zahraniční projekt. Tyto zálohy byly přijaty prostřednictvím rozvojového programu UNDP¹².

ČRA v souvislosti se zahraničním projektem účtovala pouze o přijatých dlouhodobých zálohách prostřednictvím účtu 472 – *Dlouhodobé přijaté zálohy na transfery*. O vyúčtování záloh a souvisejících výnosech ČRA neúčtovala, přestože přijaté prostředky v průběhu roku 2020 prokazatelně spotřebovala, a zálohy tak měla zúčtovat¹³.

V důsledku této skutečnosti ČRA ve výkazu rozvaha v údajích za běžné účetní období **nadhodnotila zůstatek účtu o 472 – Dlouhodobé přijaté zálohy na transfery o 3 031 151,27 Kč a o stejnou částku ve výkazu zisku a ztráty za běžné účetní období podhodnotila zůstatek účtu 671 – Výnosy vybraných ústředních vládních institucí z transferů.**

1.3 Nesprávné vykázání podmíněných závazků z titulu dotací na rok 2021

ČRA podmíněné závazky z titulu dotací ze státního rozpočtu České republiky na rok 2021 (popř. roky následující), které vyplývaly z výzev k podání žádosti o poskytnutí dotace na podporu projektů v oblasti zahraniční rozvojové spolupráce pro rok 2020, účtovala prostřednictvím účtu 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv*, přestože o této skutečnosti měla dle vyhlášky č. 410/2009 Sb.¹⁴ účtovat prostřednictvím účtu 956 – *Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů*¹⁵.

V důsledku této skutečnosti ČRA ve výkazu příloha v údajích za běžné účetní období **nadhodnotila zůstatek účtu 974 – Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv o 51 732 102 Kč a o stejnou částku podhodnotila zůstatek účtu 956 – Ostatní dlouhodobé podmíněné závazky z transferů.**

1.4 Nesprávné vykázání závazků z pracovněprávních vztahů

ČRA účtovala závazky z pracovněprávních vztahů prostřednictvím účtu 333 – *Jiné závazky vůči zaměstnancům*, přestože o této skutečnosti měla účtovat prostřednictvím účtu 331 – *Zaměstnanci*¹⁶.

ČRA tak ve výkazu rozvaha v údajích za běžné účetní období **nadhodnotila zůstatek účtu 333 – Jiné závazky vůči zaměstnancům o 900 422 Kč a o stejnou částku podhodnotila zůstatek účtu 331 – Zaměstnanci.**

¹² UNDP – *United Nations Development Programme* neboli Rozvojový program OSN je instituce Organizace spojených národů vytvořená v roce 1965. Odpovídá za řízení a koordinaci rozvojových projektů a poskytování technické pomoci.

¹³ Ustanovení bodů 5.3.2 a) a 5.3.3 ČÚS č. 703 – *Transfery*.

¹⁴ 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.

¹⁵ Ustanovení § 54 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 410/2009 Sb.

¹⁶ Ustanovení § 32 odst. 3 písm. a) vyhlášky č. 410/2009 Sb.

1.5 Nesprávné vykázání nákladů z drobného dlouhodobého majetku

ČRA účtovala o úplatném pořízení drobného dlouhodobého hmotného majetku prostřednictvím účtu 501 – *Spotřeba materiálu*, přestože o této skutečnosti měla účtovat prostřednictvím účtu 558 – *Náklady z drobného dlouhodobého majetku*¹⁷.

V důsledku této skutečnosti ČRA ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období **nadhodnotila zůstatek účtu 501 – *Spotřeba materiálu* o 317 341,50 Kč a o stejnou částku podhodnotila zůstatek účtu 558 – *Náklady z drobného dlouhodobého majetku*.**

1.6 Nesprávné vykázání členského příspěvku sdružení evropských rozvojových agentur

ČRA v roce 2020 uhradila každoroční členský příspěvek zahraničnímu sdružení evropských rozvojových agentur. O nákladech z titulu členského příspěvku ČRA účtovala prostřednictvím účtu 518 – *Ostatní služby*, přestože o nich měla účtovat prostřednictvím účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*¹⁸.

V důsledku této skutečnosti ČRA ve výkazu zisku a ztráty v údajích za běžné účetní období **nadhodnotila zůstatek účtu 518 – *Ostatní služby* o 137 150 Kč a o stejnou částku podhodnotila zůstatek účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery*.**

1.7 Neuvedení přesných doplňujících informací k položkám výkazu zisku a ztráty

ČRA v příloze ÚZ v části *E.2. Doplňující informace k položkám výkazu zisku a ztráty* uvedla komentář k položce A.I.12. výkazu zisku a ztráty týkající se účtu 518 – *Ostatní služby*, že zde účtuje veškerou zahraniční rozvojovou spolupráci, a hodnotu vyčíslila ve výši celého zůstatku účtu 518 – *Ostatní služby*.

Text uvedený ČRA nepopisuje uvedenou skutečnost přesně. ČRA **nekomentovala v textové části přílohy ÚZ, že ZRS je realizována jednak formou veřejných zakázek, o kterých účtuje prostřednictvím účtu 518 – *Ostatní služby*, jednak formou dotací účtovaných prostřednictvím účtu 571 – *Náklady vybraných ústředních vládních institucí na transfery* (jedná se o významnou část zahraniční rozvojové spolupráce realizované ČRA v roce 2020).**

ČRA dále nepopsala a nevyčíslila, že část vykázaného zůstatku účtu 518 – *Ostatní služby* minimálně ve výši 7 740 tis. Kč se netýká zahraniční rozvojové spolupráce, ale nákladů spojených se samotným provozem ČRA (školení a vzdělávání, konzultační, poradenské a právní služby).

¹⁷ Ustanovení § 33 odst. 6 písm. e) vyhlášky č. 410/2009 Sb.

¹⁸ Ustanovení § 33 odst. 1 písm. h) vyhlášky č. 410/2009 Sb.

Dle zákona o účetnictví¹⁹ a vyhlášky č. 410/2009 Sb.²⁰ jsou účetní jednotky povinny v části E.2 přílohy účetní závěrky uvést zejména doplňující a vysvětlující informace k výkazu zisku a ztráty.
ČRA v případě komentáře k účtu 518 – *Ostatní služby* neuvedla přesné informace.

1.8 Neprůkazné účetnictví

Kontrolou bylo zjištěno, že ČRA v rozporu s vyhláškou č. 270/2010 Sb.²¹ neupravila oblast inventarizace vnitřní směrnici. Dále ČRA v rozporu se zákonem o účetnictví neprovedla inventarizaci podrozvahových účtů a nevyhotovila k nim průkazné inventurní soupisy.

ČRA dále při inventarizaci v roce 2020 nezjistila skutečný stav veškerého majetku pohledávek a závazků a dále následně neověřila, zda zjištěný stav těchto položek odpovídá stavu v účetnictví, čímž postupovala v rozporu s § 6 odst. 3, § 29 odst. 1, § 30 odst. 1 a § 30 odst. 12 zákona o účetnictví.

ČRA nezjistila zejména, že:

- neúčtovala o souvisejících nákladech a odhadované výši poskytnutého transferu před okamžikem jeho vypořádání v souvislosti s poskytnutými transfery na víceletý projekt v rámci delegované spolupráce (v podrobnostech viz kapitola IV.1.1 tohoto KZ);
- neúčtovala o zúčtování přijaté zálohy na účtu 472 – *Dlouhodobé přijaté zálohy na transfery* (v podrobnostech viz kapitola IV.1.2 tohoto KZ);
- na účtu 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv* nesprávně vykázala podmíněné závazky z titulu dotací (v podrobnostech viz kapitola IV.1.3 tohoto KZ).

NKÚ zjistil, že inventarizace v roce 2020 nebyla provedena takovým způsobem, aby zabránila výskytu výše uvedených nedostatků, či je odhalila. V důsledku uvedených skutečností ČRA nevedla průkazné účetnictví dle ustanovení § 8 odst. 1 zákona o účetnictví.

2. Spolehlivost výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu České rozvojové agentury sestaveného k 31. 12. 2020

Při prověření spolehlivosti výkazu FIN 1-12 OSS byly zjištěny a vyčísleny nesprávnosti, jejich dopad na výkaz FIN 1-12 OSS zobrazuje následující tabulka.

Tabulka č. 5: Přehled vyčíslených nesprávností zjištěných ve výkazu FIN 1-12 OSS (v Kč)

Údaje předkládané pro hodnocení plnění rozpočtu	Celková nesprávnost
CELKOVÁ NESPRÁVNOST VE VÝKAZU FIN 1-12 OSS	40 712 137,63
Příjmy	5 905 603,63
Výdaje	34 806 534,00

Zdroj: výpočet vypracoval NKÚ.

Kontrolou **zjištěné nesprávnosti ve výkazu FIN 1-12 OSS měly významný dopad na spolehlivost informací uvedených v tomto výkazu.**

¹⁹ Viz ustanovení § 18 odst. 6 zákona o účetnictví.

²⁰ Viz ustanovení § 45 odst. 1 písm. e) bod 2. vyhlášky č. 410/2009 Sb.

²¹ Vyhláška č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků.

2.1 Nesprávné zatřídění dotací

ČRA výdaje na neinvestiční dotace, které byly vyplaceny v rámci dotačních výzev souvisejících s pandemií COVID-19 a týkaly se humanitární zahraniční pomoci, zatřídila z hlediska odvětvového na paragraf rozpočtové skladby 6222 – *Rozvojová zahraniční pomoc*, přestože je měla zatřídít na paragraf rozpočtové skladby 6221 – *Humanitární zahraniční pomoc přímá* a rozpočtový paragraf 6224 – *Humanitární zahraniční pomoc poskytovaná prostřednictvím mezinárodních organizací*²².

V důsledku této skutečnosti ČRA ve výkazu FIN 1-12 OSS **nadhodnotila rozpočtový paragraf 6222 – Rozvojová zahraniční pomoc o 34 669 384 Kč a podhodnotila rozpočtový paragraf 6221 – Humanitární zahraniční pomoc přímá o 18 498 896 Kč a rozpočtový paragraf 6224 – Humanitární zahraniční pomoc poskytovaná prostřednictvím mezinárodních organizací o 16 170 488 Kč.**

2.2 Nesprávné zatřídění přijatých neinvestičních transferů

ČRA příjmy v rámci delegované spolupráce¹¹ realizované prostřednictvím rozvojového programu UNDP¹² zatřídila na položku rozpočtové skladby 4153 – *Neinvestiční transfery přijaté od Evropské unie*. Nejednalo se však o přímý příjem prostředků od EU, ale od hlavního partnera třístranné smlouvy, tedy rozvojového programu UNDP. ČRA měla tento příjem zatřídít na položku rozpočtové skladby 4152 – *Neinvestiční přijaté transfery od mezinárodních institucí a některých cizích orgánů a právnických osob*²³.

V důsledku této skutečnosti ČRA ve výkazu FIN 1-12 OSS **nadhodnotila rozpočtovou položku 4153 – Neinvestiční transfery přijaté od Evropské unie o 5 905 603,63 Kč a o stejnou částku podhodnotila rozpočtovou položku 4152 – Neinvestiční přijaté transfery od mezinárodních institucí a některých cizích orgánů a právnických osob.**

3. Podklady pro sestavení závěrečného účtu kapitoly 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí* za rok 2020

Při kontrole podkladů, které ČRA předložila MZV pro účely sestavení závěrečného účtu kapitoly 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí* za rok 2020, byla ověřena správnost údajů a číselných hodnot uvedených v návrhu průvodní zprávy, v číselných sestavách a v tabulkových přílohách. Současně kontrola prověřila správnost prezentovaných údajů týkajících se ČRA v závěrečném účtu kapitoly 306 – *Ministerstvo zahraničních věcí* za rok 2020.

Kontrolou nebyly zjištěny významné nedostatky. ČRA předložila relevantní podklad pro sestavení závěrečného účtu kapitoly 306 MZV.

²² Ustanovení přílohy části C. *Odvětvové třídění rozpočtové skladby* vyhlášky č. 323/2002 Sb.

²³ Ustanovení přílohy části B. *Druhové třídění rozpočtové skladby* vyhlášky č. 323/2002 Sb.

4. Upozornění na vymezení pojmu „transfer“ pro vedení účetnictví vybraných účetních jednotek

ČRA uskutečňuje zahraniční rozvojovou spolupráci formou dotací nebo veřejných zakázek. V rámci veřejných zakázek jsou poskytovány služby, dodávky či stavební práce. ČRA hradí peněžní prostředky dodavatelům, kteří v souladu se smlouvou plní ve prospěch subjektů v zahraničí. Podstatou tohoto financování je realizace ZRS na náklady České republiky bez získání adekvátní protihodnoty.

České účetní předpisy tento případ přímo neupravují, vznikají tak alternativní možnosti zachycení, které však mohou podávat významně odlišnou informaci o podstatě transakce. ČRA zvolila pro účtování přístup, který není v rozporu s právními předpisy, avšak nevystihuje vhodně věcnou podstatu předmětných transakcí a vyžaduje komentář v příloze v účetní závěrce.

ČRA případy financování ZRS účtuje prostřednictvím účtu 518 – *Ostatní služby* a komentuje formou doplňujících informací v příloze v účetní závěrce. Účtování prostřednictvím nákladového účtu vztahujícího se k provozu organizace může vyvolat dojem, že účetní jednotka použila peněžní prostředky k úhradě nákladů spojených s vlastním provozem organizace a získala za ně adekvátní protihodnotu.

ČRA však pro sebe nezískává z financování ZRS adekvátní protihodnotu, ta je získávána pro třetí stranu. Z tohoto důvodu lze za věrné zobrazení skutečnosti považovat účtování o transferu.

Jednoznačnému závěru o potřebě účtovat o ZRS jako o transferu však **brání definice transferu v ČÚS č. 703 – Transfery**, která transferem rozumí poskytnutí peněžních prostředků a **nezohledňuje poskytnutí služeb, dodávek nebo stavebních prací ani zapojení dodavatelů**.

NKÚ již v minulosti²⁴ doporučil, aby bylo vymezení pojmu „transfer“ v ČÚS č. 703 – *Transfery* **uvedeno koncepčně**, nikoliv pouze pozitivním a negativním výčtem. Případ zjištěný u ČRA je dalším příkladem, proč by měla být úprava vymezení pojmu v ČÚS řešena tak, aby účetní závěrky VÚJ zobrazily jednoznačnou informaci o tom, jaká část nákladů byla vynakládána s cílem získat pro sebe adekvátní přímou protihodnotu a jaká část byla vynakládána bez získání protihodnoty, resp. pro třetí stranu (případ ZRS). Inspirativní vymezení, které uvádí klíčovou vlastnost transferů, tedy **absenci protihodnoty**, je pro tzv. nesměnné transakce uvedeno např. v *Mezinárodních účetních standardech pro veřejný sektor (IPSAS)*²⁵.

²⁴ Bylo vyhodnoceno také v kontrolní akci č. 19/08 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo dopravy za rok 2018, účetní závěrka Ministerstva dopravy za rok 2018 a údaje předkládané Ministerstvem dopravy pro hodnocení plnění státního rozpočtu za rok 2018*.

²⁵ V nesměnné transakci účetní jednotka buď získá hodnotu od jiné jednotky, aniž by jí směnou poskytla přibližně stejnou hodnotu, nebo poskytuje hodnotu jiné jednotce, aniž by přímo obdržela přibližně stejnou hodnotu (*Příručka mezinárodních účetních standardů pro veřejný sektor*, 2016, svazek I., str. 383).

5. Vnitřní kontrolní systém

NKÚ prověřil nastavení vnitřního kontrolního systému v oblasti vedení účetnictví a hospodaření s veřejnými prostředky.

V oblasti finanční kontroly se u finančních a majetkových operací kontrola zaměřila na jejich soulad s právními předpisy.

U vybraných transakcí NKÚ prověřil výkon finanční kontroly ČRA při řízení veřejných příjmů a výdajů a nezjistil žádné skutečnosti svědčící o tom, že by výkon finanční kontroly nebyl u vybraných transakcí proveden ve všech významných ohledech v souladu s příslušnými právními předpisy.

6. Soulad prověřovaných transakcí s ostatními právními předpisy

Při kontrole souladu s vybranými ustanoveními zákona č. 218/2000 Sb. NKÚ zjistil, že ČRA za rok 2020 nezveřejnila v informačním systému (dále také „IS“) *Centrální evidence dotací z rozpočtu* (CEDR III) spravovaném Ministerstvem financí údaje a dokumenty rozhodné pro poskytování dotací²⁶.

V ostatních prověřovaných oblastech vybraných ke kontrole NKÚ nezjistil porušení právních předpisů.

7. Využívání účetních informací v podmínkách ČRA

V rámci kontrolní akce č. 21/25 bylo na základě vyjádření ČRA a na základě informací získaných během kontroly rovněž zjišťováno, jak ČRA využívá aktuální účetní informace nad rámec zákonných požadavků pro vlastní rozhodování.

V oblasti skládání účtů ČRA využívá aktuální účetní informace při tvorbě zpráv o činnosti a hospodaření ČRA, konkrétně v části komplexního rozboru hospodaření, kdy analytický přehled vychází částečně z informací z účetnictví a částečně z databáze projektů IS CEDR²⁷.

Pro svá ekonomická rozhodování využívá ČRA aktuální účetní informace pouze v omezeném rozsahu. ČRA využívá údaje o přírůstcích a úbytcích majetku pro účely plánování dalších investičních výdajů a při kontrole poskytnutých dotací využívá informace z analytického členění syntetických účtů.

²⁶ Povinnost vyplývá z ustanovení § 18a odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb.

²⁷ IS CEDR v prostředí ČRA obsahuje veškerou dokumentaci k projektům realizovaným formou veřejných zakázek a projektům realizovaným na základě dotačních rozhodnutí.

Seznam zkratk

306 MZV	kapitola státního rozpočtu 306 – <i>Ministerstvo zahraničních věcí</i>
CEDR	informační systém <i>Centrální evidence dotací z rozpočtu</i>
ČRA	Česká rozvojová agentura
ČÚS	české účetní standardy pro vybrané účetní jednotky, které vedou účetnictví podle vyhlášky č. 410/2009 Sb.
EU	Evropská unie
IS	informační systém
KZ	kontrolní závěr Nejvyššího kontrolního úřadu
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
UNDP	United Nations Development Programme
ÚZ	účetní závěrka
výkaz FIN 1-12 OSS	výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol a organizačních složek státu
VÚJ	vybrané účetní jednotky
ZRS	zahraniční rozvojová spolupráce

Kontrolní závěr z kontrolní akce

21/35

Peněžní prostředky na informační podporu protiepidemických činností

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2021 pod číslem 21/35. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Stanislav Koucký.

Cílem kontroly bylo prověřit účelnost a hospodárnost vynaložených peněžních prostředků souvisejících s informační podporou protiepidemických činností.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZd“ nebo „ministerstvo“);
Ústav zdravotnických informací a statistik ČR, Praha (dále také „ÚZIS“);
Národní agentura pro komunikační a informační technologie, s. p., Praha (dále také „NAKIT“).

Kontrolováno bylo období od roku 2017 do roku 2021, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v době od dubna do října 2021.

Kolegium NKÚ na svém II. jednání, které se konalo dne 31. ledna 2022,

schválilo usnesením č. 12/II/2022

kontrolní závěr v tomto znění:

Informační podpora protiepidemických činností *od ledna 2017 do června 2021*

387 mil. Kč + **108 mil. Kč** = **495 mil. Kč**

Peněžní prostředky
vynaložené za služby pro
zajištění protiepidemických
činností

Peněžní prostředky
vynaložené na pořízení
majetku (HW a SW)
využívaného pro
protiepidemickou činnost

Celkový objem peněžních
prostředků vynaložených
MZd a ÚZIS na informační
podporu protiepidemických
činností

182 mil. Kč

Peněžní prostředky
vynaložené prostřednictvím
NAKIT na systém služeb
Chytrá karanténa

20 mil. Kč

Náklady na vývoj a provoz
aplikace eRouška

1,8 mil. Kč

Peněžní prostředky
vynaložené na informační
systém Pandemie, který
nebyl do doby ukončení
kontroly aktivován

902 ks

Počet chybějících koncových
zařízení¹ pro krajské
hygienické stanice na základě
průzkumu provedeného
v roce 2017

¹ Koncové zařízení je pracovní stanice a notebook.

I. Shrnutí a vyhodnocení

1.1 NKÚ provedl kontrolu, jejímž cílem bylo prověřit účelnost a hospodárnost peněžních prostředků státu vynakládaných na informační podporu protiepidemických činností, zejména v oblasti zajištění a nastavení technického IT řešení při výskytu onemocnění covid-19 a s tím souvisejících pořízených služeb. Ke kontrole byly vybrány služby pro zajištění systému služeb Chytrá karanténa² a nákupy IT techniky včetně SW licencí. MZd a ÚZIS vynaložily v období 2017 až červen 2021 na informační podporu, včetně služeb s tím spojených, celkem 495 mil. Kč.

1.2 MZd nepřipravilo informační podporu pro řešení epidemických situací. Krajské hygienické stanice (dále také „KHS“) nebyly až do druhé poloviny roku 2020 dostatečně vybaveny výpočetní technikou v počtu 902 ks pracovních stanic a notebooků a neměly jednotné komunikační propojení. Důsledkem byla nepřipravenost a neschopnost KHS účinně zajistit zvládnutí epidemické situace.

1.3 MZd nepostupovalo po vyhlášení pandemie covid-19 Světovou zdravotnickou organizací³ podle schváleného Pandemického plánu České republiky a jím definovaných postupů, ani nevyužilo IT podporu, kterou tento plán předpokládal. Vznikaly nové řídicí struktury, které nebyly nikde definovány a neměly jasně nastavené kompetence a odpovědnosti. Chaotické řízení činností souvisejících se zvládnutím epidemie covidu-19 včetně informační podpory bylo důsledkem nevyužití postupů definovaných Pandemickým plánem České republiky.

1.4 MZd nedefinovalo potřeby pro rozvoj ICT v resortu zdravotnictví. Informační koncepci na období 2019–2024, která má ICT potřeby definovat⁴, MZd nezpracovalo. To vedlo k improvizacím při vytváření nové IT infrastruktury, což způsobilo řadu problémů při jejím následném použití. Hlavní hygienik ČR nekoordinoval práce na rozvoji informačních systémů⁵, které by vedly k připravenosti v oblasti protiepidemických činností.

1.5 MZd nesledovalo a nevyhodnocovalo účelnost a hospodárnost vynakládání výdajů ve své rozpočtové kapitole. Nevyhodnocovalo efektivnost některých nově vytvořených aplikací a systému služeb Chytrá karanténa. Peněžní prostředky nejméně ve výši 14 mil. Kč vynaložilo neúčelně a nehospodárně. Zásadní vliv na neúčelné a nehospodárné vynakládání peněžních prostředků měla skutečnost, že MZd neprověřovalo, za co platí.

1.6 MZd zavádělo a využívalo od března 2020 postupně nově vytvořenou informační podporu protiepidemických činností známou jako systém služeb Chytrá karanténa v souvislosti s onemocněním covid-19 na základě usnesení vlády ČR⁶. Zároveň vydávalo mimořádná opatření⁷ pro další využívání a vytváření systému služeb Chytrá karanténa.

² Systém služeb Chytrá karanténa je komplexním systémem s přesahem do základních registrů a do oborových informačních systémů (ISIN, nástroje sloužící k výkonu agend KHS, laboratorní IS apod.), které nakládají ze zákona s osobními a citlivými údaji, a navíc se rovněž stal integrační platformou pro zapojení komunikačního nástroje trasování.

³ Dne 11. 3. 2020 prohlásila Světová zdravotnická organizace (WHO) šíření onemocnění covidu-19 za celosvětovou pandemii.

⁴ Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

⁵ Podle čl. 56 příkazu ministra zdravotnictví č. 9/2021.

⁶ Např. usnesení vlády České republiky ze dne 18. května 2020 č. 551, *k informaci o projektu Chytrá karanténa 1.0*, usnesení vlády České republiky ze dne 25. května 2020 č. 576, *o dokumentu Chytrá karanténa 2.0*.

⁷ Např. mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 12087/2020-1/MIN/KAN ze dne 17. 3. 2020, mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 3. 11. 2020 č. j. MZDR 47828/2020-2/MIN/KAN,

Ministerstvo nezpracovalo nově vytvořenou informační podporu do Pandemického plánu České republiky a informační koncepce MZd. NKÚ shledává zásadní riziko v tom, že nebude udržitelnost a kontinuita nově vybudované informační struktury prostřednictvím systému služeb Chytrá karanténa pro budoucí epidemie či pandemie vysoce nakažlivých onemocnění.

1.7 Celkové vyhodnocení NKÚ se opírá o následující zjištění z provedené kontroly:

1.7.1 Nepřipravenost informační infrastruktury

MZd nedefinovalo potřeby pro rozvoj ICT v resortu zdravotnictví. Informační koncepci na období 2019–2024 ministerstvo nemělo (viz odst. 4.1, 4.34).

MZd realizovalo projekt *Integrovaný systém uživatelů pro Krajské hygienické stanice* (dále také „projekt“) téměř čtyři roky. Projekt nebyl před nástupem epidemie covidu-19⁸ dokončen. KHS tak nemohly využívat bezpečnou a jednotnou technologickou platformu pro resortní komunikaci (viz odst. 4.2).

KHS chybělo IT vybavení, kterým by zvládalo řízení a monitorování průběhu epidemie infekčního respiračního onemocnění. O nevybavenosti KHS koncovými stanicemi MZd vědělo již od poloviny roku 2017. Následně pořídil ÚZIS v průběhu epidemie covidu-19 pro KHS notebooky a pracovní stanice formou jednacího řízení bez uveřejnění (viz odst. 4.3).

1.7.2 Nedodržení Pandemického plánu České republiky

MZd neřídilo protiepidemickou činnost podle schváleného Pandemického plánu České republiky. Během epidemie covidu-19 vznikaly řídicí orgány, se kterými tento plán nepočítal. Neaktivovalo ani jinak nevyužilo informační systém Pandemie (dále také „IS Pandemie“), přestože Pandemický plán České republiky s tímto informačním systémem na úrovni protiepidemických činností KHS počítal (viz odst. 4.4 až 4.6).

1.7.3 Nedostatky v řízení protiepidemické informační podpory budované od roku 2020

Vytvářený systém služeb Chytrá karanténa⁹ byl v průběhu svého budování zatížen vysokou mírou improvizace a živelného rozvoje, což přineslo řadu problémů při plnění úkolů orgánů ochrany veřejného zdraví (viz odst. 4.7 a 4.9).

Změny v systému služeb Chytrá karanténa nebyly důsledně a koncepčně řízeny zejména v důsledku absence řízení ze strany MZd. Nedostatky v ICT řízení na straně MZd byly do jisté

mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 3. 2021 č. j. MZDR 1596/2021-2/MIN/KAN (mimořádná opatření jsou publikována na internetových stránkách Ministerstva zdravotnictví).

⁸ Pro potřeby kontrolního závěru je preferovaně užívaným pojmem „epidemie“, neboť protiepidemická opatření odpovídají působnosti orgánů ochrany veřejného zdraví stanovené v právním řádu ČR, tj. směřují primárně k zamezení nárůstu incidence na území ČR. Epidemický výskyt choroby představuje větší než obvyklé (endemické) nahromadění výskytů onemocnění v časových a místních souvislostech. Může se jednat o několik případů některého z infekčních onemocnění v určité lokalitě nebo v případě chřipky o nárůst potvrzených osob s nakažou nad 1 500 případů na 100 000 obyvatel. Pojem „pandemie“ určuje epidemie velkého rozsahu zasahující do více kontinentů za určité časové období. Vyhlášení pandemie je mandátem generálního ředitele Světové zdravotnické organizace.

⁹ V materiálu, který byl přílohou usnesení vlády ze dne 25. 5. 2020 č. 576, s názvem *Chytrá karanténa 2.0 – systém zvládnutí zdravotních hrozeb v oblasti ochrany veřejného zdraví*, je Chytrá karanténa definována jako projekt (Chytrá karanténa 1.0), který vznikl v době nouzového stavu za mimořádných okolností s cílem vytvořit soubor nástrojů, které by příslušným orgánům ze zákona pověřeným ochranou veřejného zdraví napomohly jednak při vlastním výkonu trasování, jednak při plánování opatření k zamezení šíření onemocnění

míry kompenzovány mimořádným pracovním nasazením zaměstnanců ÚZIS, příslušníků Armády České republiky (dále také „AČR“) i zaměstnanců NAKIT (viz odst. 4.8 a 4.15).

Minimálně od července 2020 do října 2020 nebyla v plném rozsahu implementována všechna technicko-bezpečnostní opatření odpovídajícího rozsahu a významu systému služeb Chytrá karanténa. Pracovníkům externích call center byl umožněn přístup k osobním a zdravotním údajům zpracovávaným v rámci epidemiologicko-hygienických agend (viz odst. 4.14).

Neexistence jednotného prostředí s nástroji pro podporu trasování bránila účinnému trasování rizikových kontaktů. NKÚ zjistil u nově vytvářených nástrojů nedostatky bránící jejich efektivnějšímu využití (viz odst. 4.10 až 4.13).

1.7.4 Nehospodárnost a neúčelnost

MZd zaplatilo za úpravy komunikačního nástroje Daktela¹⁰ v kontrolovaném období přibližně 23 mil. Kč. V případě, že MZd bude s ohledem na omezené trvání smlouvy řešit implementaci nového nástroje, bude nutné vynaložit další prostředky na customizaci¹¹ obdobného produktu pro potřeby epidemiologických šetření (viz odst. 4.16 až 4.19, 4.21 až 4.23, 4.24).

MZd nesledovalo a nevyhodnocovalo účelnost a hospodárnost vynakládaných peněžních prostředků u odchozích hovorů uskutečněných v rámci vybudovaných call center. Náklady na jeden odchozí hovor v březnu 2021 byly 66 Kč a v květnu 2021 přesáhly 435 Kč. (viz odst. 4.20).

MZd zaplatilo 20 mil. Kč za vývoj a provoz aplikace eRouška¹² pro varování před rizikovými kontakty. Nepracovalo s údaji o počtu identifikovaných kontaktů z této aplikace. Prostřednictvím aplikace eRouška hlásil svou pozitivitu pouze každý dvacátý nově pozitivní případ. Aktivní aplikaci k září 2021 využívalo pouze půl miliónu uživatelů (viz odst. 4.25 až 4.27).

ÚZIS vynaložil na IS Pandemie přes 1,8 mil. Kč včetně paušálních plateb za jeho údržbu v provozuschopném stavu, přestože nebyl využit. (viz odst. 4.28 a 4.29).

Nevhodné nastavení hodnoticích kritérií pro výběr dodavatele licencí Microsoft 365 ze strany ÚZIS vedlo k výběru dodavatele, jehož nabídka nebyla ekonomicky nejvýhodnější (viz odst. 4.30 až 4.33).

covidem-19. V kontrolním závěru se proto hovoří o chytré karanténě jako o projektu, ale také jako o systému služeb.

¹⁰ Daktela – software pro kontaktní centra umožňující nahrávání hovorů a sběr statistických údajů. Tento nástroj umožňuje soustředění několika komunikačních kanálů v jedné webové aplikaci. Součástí je rovněž podpora HelpDesk a zadávání rozvojových a změnových požadavků (ticketovací systém).

¹¹ Customizací se rozumí přizpůsobení dodávky (služby, aplikace, nástroje) potřebám koncového zákazníka (uživatele).

¹² K 1. 11. 2021 byla ukončena aplikace eRouška, která byla nástrojem v boji s covidem-19 a byla vytvořena v rámci systému služeb Chytrá karanténa.

II. Informace o kontrolované oblasti

2.1 Smyslem informační podpory je shromažďování, zpracovávání a zpřístupňování dat potřebných k řízení a realizaci procesů a činností, aby správné informace byly ve správný čas k dispozici. Informační podpora protiepidemických činností zahrnuje využití ICT technologií (HW, SW, telekomunikace a další infrastruktura), ICT služeb a dále i metod a postupů, které byly, resp. jsou určeny k podpoře procesů v gesci orgánů ochrany veřejného zdraví.

2.2 Orgány ochrany veřejného zdraví a další orgány, které plní některé úkoly v oblasti podpory veřejného zdraví podle zákona č. 258/2000 Sb.¹³, jsou MZd a krajské hygienické stanice. KHS mj. provádějí kontroly dodržování hygienických opatření, která mají předcházet vzniku a zamezit šíření infekčních onemocnění. KHS provozují informační epidemiologické systémy, které spravuje MZd a týkají se výskytu infekcí.

2.3 Na informační podporu protiepidemických činností byly kontrolovanými osobami uzavřeny smlouvy v hodnotě 1,4 mld. Kč (viz příloha č. 1 kontrolního závěru – dataset).

MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ

2.4 MZd je organizační složkou státu a podle zákona č. 2/1969 Sb.¹⁴ ústředním orgánem státní správy odpovědným mj. za zdravotní služby, ochranu veřejného zdraví, poskytovatele zdravotních služeb v přímé řídicí působnosti a zdravotnický informační systém a elektronické zdravotnictví.

2.5 MZd podle ustanovení § 80 zákona č. 258/2000 Sb. řídí a kontroluje výkon státní správy v ochraně a podpoře veřejného zdraví, řídí a kontroluje krajské hygienické stanice, které mají ve zvládnutí epidemie zásadní roli. Koordinuje činnost a spolupráci s jinými státními a nestátními orgány a organizacemi v oblastech souvisejících s výkonem státní správy na úseku ochrany a podpory veřejného zdraví. MZd má prostřednictvím sekce ochrany a podpory veřejného zdraví stanovit koncepci rozvoje systému ochrany a podpory veřejného zdraví, hlavní úkoly v této oblasti.

2.6 Hlavní hygienik ČR má postavení náměstka pro řízení sekce ochrany a podpory veřejného zdraví MZd a odpovídá za odbornou úroveň této sekce. Zároveň je místopředsedou Ústřední epidemiologické komise (dále také „ÚEK“), jejímž předsedou je ministr zdravotnictví. Hlavní hygienik ČR vystupuje ve věcech ochrany a podpory veřejného zdraví jako orgán ministerstva. V oblasti IT koordinuje práce na rozvoji informačních systémů, tj. registrů v oblasti zdravotnictví pro oblast ochrany veřejného zdraví a implementaci systému služeb Chytrá karanténa do struktur MZd a jeho realizaci.

2.7 MZd zajišťuje a koordinuje zpracování Pandemického plánu České republiky, jehož součástí je prověřování funkčnosti a případná aktivace a využití IS Pandemie. IS Pandemie je systém, který měl být připraven na výjimečné situace, kdy se rychle šíří onemocnění nevladatelné běžnými prostředky a je ohrožena bezpečnost státu.

¹³ Ustanovení § 78 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

¹⁴ Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

2.8 MZd je správcem řady informačních systémů, nástrojů a aplikací určených nejen pro protiepidemickou činnost, mj. ISIN¹⁵, IS Pandemie, ARI¹⁶, eRouška a další. V oblasti správy informačních systémů veřejné správy se řídí mj. zákonem č. 365/2000 Sb. Výdaje na informační podporu protiepidemických činností jsou vynakládány z kapitoly státního rozpočtu 335 – *Ministerstvo zdravotnictví*.

2.9 MZd vynaložilo za kontrolované období ze svého rozpočtu na informační podporu protiepidemických činností a služeb s nimi spojených peněžní prostředky v objemu 388 mil. Kč, z toho 53 mil. Kč tvořily výdaje na pořízení majetku.

ÚSTAV ZDRAVOTNICKÝCH INFORMACÍ A STATISTIK ČR

2.10 ÚZIS je organizační složka státu, kterou si ministerstvo zřídilo pro zajištění řízení a koordinaci plnění úkolů v oblasti *Národního zdravotnického informačního systému* (dále také „NZIS“), který je určen ke sběru, zpracování a vyhodnocování zdravotnických informací a zpracování statistik.

2.11 ÚZIS je věcným a technickým správcem a provozovatelem NZIS a technickým správcem a provozovatelem zdravotnických registrů a informačních systémů orgánů ochrany veřejného zdraví (IS Pandemie, ARI, ISIN). ÚZIS plní úkoly zadané MZd.

2.12 Za kontrolované období vynaložil ÚZIS na pořízení, provoz, úpravy a vývoj informační podpory určené k protiepidemické činnosti peněžní prostředky ve výši 107 mil. Kč, z toho za nákup majetku zaplatil 55 mil. Kč.

NÁRODNÍ AGENTURA PRO KOMUNIKAČNÍ A INFORMAČNÍ TECHNOLOGIE, S. P.

2.13 NAKIT je státní podnik založený podle zákona č. 77/1997 Sb.¹⁷ Byl založen zakládací listinou vydanou dne 21. 1. 2016 Ministerstvem vnitra. Příjmy a výdaje NAKIT jsou součástí kapitoly státního rozpočtu 314 – *Ministerstvo vnitra*. Předmět podnikání, činnosti a hlavní úkoly NAKIT vyplývají ze statutu NAKIT.

2.14 NAKIT se zapojil od 7. 4. 2020¹⁸ do řešení IT podpory protiepidemických činností na základě smlouvy o spolupráci mezi MZd a NAKIT. Od 18. 5. 2020¹⁹ se stal poskytovatelem systému služeb Chytrá karanténa. Realizace systému služeb Chytrá karanténa byla do jeho Statutu nově přidána mezi hlavní úkoly dne 10. 3. 2021.

2.15 NAKIT zajišťuje pro MZd informační podporu na základě smlouvy¹⁹ na realizaci systému služeb Chytrá karanténa prostřednictvím nasmlouvaných subdodavatelů. Na základě této smlouvy fakturoval NAKIT v kontrolovaném období MZd částku 182 mil. Kč.

¹⁵ Informační systém infekčních nemocí (ISIN) slouží k hlášení, evidenci a analýze výskytu infekčních nemocí v České republice.

¹⁶ Registr akutních respiračních infekcí (ARI) slouží ke sledování výskytu akutních respiračních infekcí v populaci.

¹⁷ Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

¹⁸ Smlouva o spolupráci, č. 2020/058 ze dne 7. 4. 2020.

¹⁹ Smlouva o poskytování softwarových, odborných a mobilních služeb – Chytrá karanténa 2.0 č. 1005/20 ze dne 31. 7. 2020.

III. Rozsah kontroly

3.1 V rámci kontroly byly u kontrolovaných osob prověřovány prostředky vynaložené na pořízování hmotného a nehmotného majetku v objemu 108 mil. Kč a prostředky vynakládané za služby spojené s IT podporou zvládnání epidemie covidu-19 v objemu 387 mil. Kč.

3.2 Ke kontrole byl vybrán soubor nástrojů a služeb, vytvořených v rámci systému služeb Chytrá karanténa. Dále byly vybrány hygienické registry, které měly být využity při epidemii, tj. IS Pandemie, ARI, ISIN.

3.3 NKÚ posuzoval účelnost a hospodárnost vynakládání peněžních prostředků a soulad s právními předpisy při vynakládání peněžních prostředků na vybrané nástroje a služby.

3.4 U MZd byly zkontrolovány výdaje na nákup dodávek a služeb souvisejících s informační podporou protiepidemických činností na základě uzavřených smluv, dohod a objednávek. Jednalo se zejména o výdaje na nákup IT techniky, zajištění vizualizace dat o průběhu epidemie covidu-19, služby call center a mobilní služby, aplikaci eRouška, poskytování odborných služeb a trasování v celkovém objemu 388 mil. Kč.

3.5 U ÚZIS byla kontrola NKÚ zaměřena na peněžní prostředky vynaložené na vybrané informační systémy rozvíjené před vyhlášením epidemie covidu-19 a využití těchto informačních systémů v době epidemie (IS Pandemie, ARI, CÚD²⁰ a ISIN).

3.6 Kontrola NKÚ u ÚZIS byla zároveň zaměřena na vynakládání peněžních prostředků v období po vyhlášení epidemie covidu-19. Dále bylo kontrolováno plnění úkolů ÚZIS souvisejících se zabezpečením systému služeb Chytrá karanténa, úpravy a vývoj nových komponent informačního systému ISIN, převzetí a zajištění provozu nástrojů a systému služeb Chytrá karanténa vyvíjených mimo ÚZIS (CFA a EPI Dashboard), zajištění provozu centrálního rezervačního systému Rosomák (registrační část) včetně služby zasílání SMS a e-mailové notifikace a zajištění nákupu IT techniky včetně SW licencí pro potřeby MZd a KHS. ÚZIS vynaložil v kontrolovaném období na pořízení hmotného a nehmotného majetku celkem 55 mil. Kč a za služby spojené s IT podporou protiepidemických činností pak 52 mil. Kč.

3.7 U NAKIT byla kontrola zaměřena na plnění smluv uzavřených mezi NAKIT a subdodavatelí služeb souvisejících s informační podporou protiepidemických činností. Kontrola plnění a fakturace byla provedena na vzorku smluv. Rovněž bylo prověřeno plnění a fakturace na základě smluv mezi NAKIT a MZd. Od 7. 4. 2020 do 30. 6. 2021 bylo ze 30 veřejných zakázek v celkové předpokládané hodnotě 182 mil. Kč ke kontrole vybráno a zkontrolováno 10 veřejných zakázek v celkové hodnotě 54 mil. Kč, zároveň byl na vzorku zkontrolován výběr subdodavatelů. Čtyři veřejné zakázky byly zadány bez zadávacího řízení dle výjimky podle ustanovení § 29 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb.²¹ a šest veřejných zakázek jako zakázky malého rozsahu dle ustanovení § 31 zákona č. 134/2016 Sb.

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

²⁰ ISIN využívá centrální úložiště dat (CÚD) k přijímání dat z externích zdrojů. Po jejich validaci a ztotožnění vůči základním registrům jsou data ukládána do databáze ISIN.

²¹ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

A. Nepřipravená IT infrastruktura

4.1 Podle ustanovení § 5a odst. 2 zákona č. 365/2000 Sb. orgány veřejné správy mj. vytvářejí a vydávají informační koncepci orgánu veřejné správy, uplatňují ji v praxi a vyhodnocují její dodržování. V informační koncepci orgány veřejné správy stanoví své dlouhodobé cíle v oblasti řízení spravovaných informačních systémů veřejné správy a vymezí obecné principy pořízování, technického zhodnocení, vytváření, správy, provozování, užívání a rozvoje informačních systémů veřejné správy. MZd toto ustanovení zákona porušilo, neboť nevytvořilo a nevydalo informační koncepci svého resortu na období 2019–2024. MZd nemá nastavené dlouhodobé cíle rozvoje informačních systémů ani nedefinovalo potřeby pro rozvoj IT v resortu zdravotnictví, aby zajistilo fungující informační podporu nejen v oblasti protiepidemických činností.

4.2 MZd realizovalo od roku 2018 projekt *Integrovaný systém uživatelů pro Krajské hygienické stanice* s cílem vybudovat infrastrukturu, systém správy uživatelů a vybavení koncových pracovišť. Cílem tohoto projektu bylo vytvoření nového jednotného integrovaného systému správy uživatelů KHS a bezpečné technologické platformy pro komunikaci mezi MZd a jednotlivými KHS. Projekt měl být podle původního plánu ukončen ke konci roku 2019, jeho realizace ale byla 3× prodloužena. Jednotná správa uživatelů KHS bude zajištěna, teprve až ÚZIS zajistí plnou integraci výstupů projektu do jednotné sítě MZNET. Ukončení integrace uživatelů a koncových zařízení na úrovni KHS do jednotné domény v rámci sítě MZNET bylo plánováno do konce roku 2021. Až poté budou zajištěny základní podmínky pro jednotnou a efektivní správu uživatelů KHS.

4.3 MZd nebylo připraveno z hlediska informačních systémů na monitorování epidemie respiračního onemocnění, které je způsobeno virem SARS-CoV-2. KHS chybělo IT vybavení, kterým by zvládalo účinné řízení a monitorování průběhu epidemie. MZd vědělo již od poloviny roku 2017 o nevybavenosti KHS výpočetní technikou v počtu 488 ks pracovních stanic a 414 ks notebooků. MZd pořídilo při realizaci výše uvedeného projektu pouze 100 ks pracovních stanic a 100 ks notebooků. ÚZIS pořídil pro KHS v průběhu epidemie covidu-19 celkem 160 pracovních stanic a 685 ks notebooků formou jednacního řízení bez uveřejnění až v druhé polovině roku 2020. Důsledkem nevybavenosti KHS příslušným IT vybavením byly problémy při řešení epidemické situace²².

B. Nepostupování podle Pandemického plánu České republiky

4.4 MZd neřídilo protiepidemickou činnost podle schváleného Pandemického plánu České republiky a nebylo schopno zdůvodnit, proč podle něj nepostupovalo. Během epidemie covidu-19 vznikaly řídicí orgány²³, které nebyly v tomto plánu uvedeny. Pandemický plán ČR nebyl do ukončení kontroly aktualizován.

4.5 Ústřední epidemiologická komise, jejímž předsedou je ministr zdravotnictví a místopředsedou hlavní hygienik ČR, dlouhodobě neplnila úkoly v oblasti ochrany veřejného zdraví a zároveň nekoordinovala a nekontrolovala činnosti krajských epidemiologických komisí (dále také „KEK“), které jsou součástí krajských krizových štábů (pokud jsou

²² Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 14629/2020-1/NH ze dne 3. dubna 2020 ze dne 17. 3. 2020.

²³ Usnesení vlády ČR ze dne 30. března 2020 č. 342, o zřízení Centrálního řídicího týmu covid-19, usnesení vlády ČR ze dne 27. července 2020 č. 813, o zřízení Rady vlády pro zdravotní rizika.

aktivovány). ÚEK neprováděla vyhodnocení vývoje epidemiologické situace. ÚEK nepřispěla k připravenosti protiepidemického systému na epidemii covidu-19. Neplnění úkolů a činností ÚEK vedlo k neefektivní koordinaci a k neposkytování potřebných informací jak na celostátní úrovni, tak na krajské úrovni v rámci KEK.

4.6 MZd nevyužilo IS Pandemie²⁴ při monitorování onemocnění covid-19, přestože Pandemický plán České republiky s tímto informačním systémem počítal. IS Pandemie měly využívat krajské hygienické stanice tak, aby monitorovaly šíření nakažlivého onemocnění v příslušném kraji. Krajské hygienické stanice s IS Pandemie rovněž nepracovaly. MZd nevyužití IS Pandemie nezdůvodnilo.

C. Ministerstvo neřídilo vznik IT podpory

CHAOTICKÉ ŘÍZENÍ PROTIEPIDEMICKÉ ČINNOSTI

4.7 V souvislosti s onemocněním covid-19 vznikla nová struktura poradních a pracovních orgánů zaměřených primárně na onemocnění covid-19²⁵. Přestože mělo MZd vytvořené poradní a pracovní orgány, byly zřízeny další, které suplovaly činnosti již existujících orgánů. Vznikem nových organizačních struktur a orgánů docházelo pouze k duplicitě činností již existujících poradních orgánů, např. nově vytvořený ČŘT, který vykonával obdobnou činnost jako měla vykonávat ÚEK.

4.8 MZd nebylo schopné řídit rozvoj informačních systémů pro epidemii covidu-19. V polovině roku 2020 vytvořilo oddělení s označením „pohotovostní operační centrum“ (dále také „POC“), které mělo odpovídat mimo jiné za využití informačních nástrojů a aplikací, které vznikaly v rámci systému služeb Chytrá karanténa. POC tuto roli neplnilo. Vysokou aktivitu při řízení rozvoje již vybudovaných registrů, informačních systémů a nově vytvořených systémů služeb Chytrá karanténa měla AČR a ÚZIS. AČR byla zapojena do protiepidemických činností na základě usnesení vlády ČR²⁶. Vyvinula aplikaci²⁷ pro shromažďování dat a informací o covidu-19 z laboratoří, odběrových míst a hygienických stanic a dále aplikaci²⁸ pro zobrazování aktuální polohy mobilních odběrových týmů AČR a pro znázorňování epidemické situace.

4.9 Členové ÚEK nepředložili na jednáních této komise žádné požadavky na data, informace a analýzy, které by vypovídaly o dané epidemické situaci. ÚEK neřešila otázky nově vznikajících služeb systému Chytrá karanténa, pomocí kterých byla řízena protiepidemická činnost. Zasedání ÚEK měla informační charakter a zabývala se aktuálním vývojem epidemie a přijatými opatřeními souvisejícím s epidemií covidu-19.

4.10 ÚZIS vyvíjel od února 2017 ISIN, který byl primárně určený pro statistické účely. Do února 2020 byly funkce ISIN orientovány zejména na retrospektivní zadávání dat a poskytovaly jen

²⁴ Informační systém Pandemie byl samostatný systém, který MZd spravovalo ještě před výskytem onemocnění covid-19. Nebyl propojený se systémem služeb Chytrá karanténa.

²⁵ Centrální řídicí tým COVID-19, pracovní skupiny (klinická skupina, národní dispečink lůžkové péče, epidemiologická skupina, laboratorní skupina), řídicí výbor pro chod a rozvoj Chytré karantény, výkonný výbor pro chod a rozvoj Chytré karantény, integrovaný centrální řídicí tým, rada vlády pro zdravotní rizika.

²⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 30. 3. 2020 č. 342, o zřízení Centrálního řídicího týmu COVID-19.

²⁷ Covid Forms Application (CFA).

²⁸ Situační mapa ČŘT.

základní procesní podporu pracovníkům KHS. Po řadě úprav²⁹ vynucených epidemickou situací se stal ISIN páteřním informačním systémem pro systém služeb Chytré karantény a pro datovou základnu³⁰ o vývoji onemocnění covid-19 (viz obrázek č. 1). Zásadní doplnění nových funkcionalit v ISIN probíhalo do konce podzimu 2020. ISIN nově řešil akutní potřeby informační podpory protiepidemických opatření, tj. zajištění povinného hlášení, evidenci a analýzu infekčního onemocnění, testování, vakcinací a certifikací. ISIN obsahuje laboratorní výsledky k onemocnění covid-19 z laboratoří, které jsou na něj již napojeny. Musel být proveden enormní rozsah změn, aby informační podpora plnila svou elementární úlohu.

Obrázek č. 1: Moduly ISIN³¹



Zdroj: vypracoval NKÚ.

4.11 Příjezdový formulář (dále také „PLF“)³² měl po vyplnění umožnit orgánům ochrany veřejného zdraví kontaktovat osobu v těch případech, kdy bylo zjištěno, že mohla být během cesty nakažena jinou osobou nebo osoba mohla být zdrojem nákazy pro ostatní cestující. Tuto roli nemohl ve všech případech naplnit, protože postrádal položku „registrační značka automobilu“. Chyběl tak jeden z údajů potřebných k dohledání osob, které mohly být v kontaktu s nakaženým spolucestujícím vystaveny viru SARS-CoV-2. ISIN s daty pořízenými v PLF nepracuje a procesy zpracování, vyhodnocování a kontroly dat nejsou automatizované. Pracovníci KHS si potřebné údaje musí sami vyhledávat, s čímž je spojena chybovost, časová náročnost a pracnost.

4.12 PLF nevyužíval již běžně provozované způsoby zadávání osobních údajů, a to například cestou bankovní identity, aplikace Moje ID nebo NIA ID. Občan ČR, využívající některý z prostředků elektronické identity, je v případě PLF nucen znovu zadávat údaje, které o něm

²⁹ Např. mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. 3. 2020 č. j. MZDR 13714/2020-1/MIN/KAN, mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 14. 12. 2020 č. j. MZDR 47828/2020-10/MIN/KAN, Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 3. 2021 č. j. MZDR 1596/2021-2/MIN/KAN.

³⁰ V ISIN mají účet všichni poskytovatelé lůžkové péče a téměř 90 % praktických lékařů a mají tak dostupné výsledky vyšetření covidu-19 za celou ČR. Data jsou z ISIN distribuována prostřednictvím integrace do dalších systémů, otevřených datových sad, interních podkladů pro analýzy a reporty. Zaměstnanci KHS využívají data z ISIN pro podporu trasování.

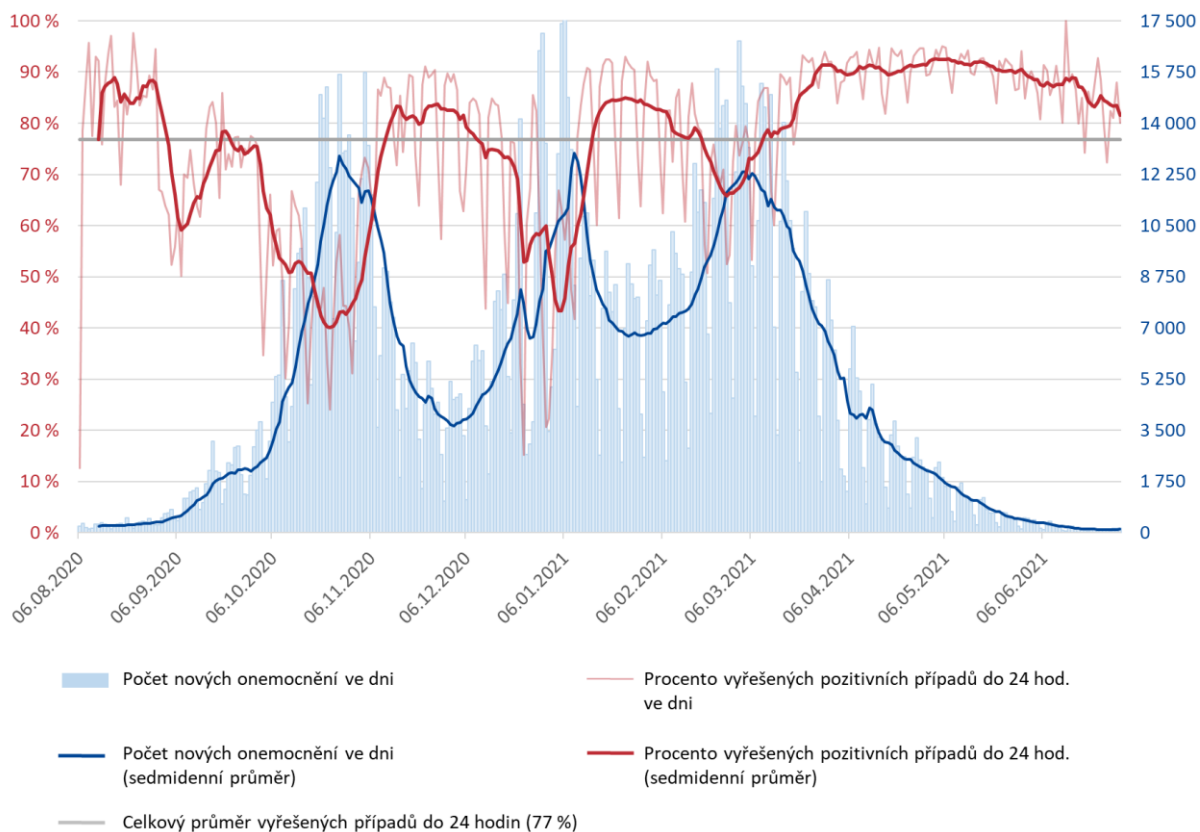
³¹ Předmětem kontroly nebyly moduly: elektronická žádanka, hospitalizační, sociální péče, pro praktické lékaře, ISIN POST COVID, lékové žádanky ISIN.

³² Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 24. 8. 2020 č. j. MZDR 20599/2020-25/MIN/KAN.

stát vede již v jiných registrech. Ztotožňování rodinných příslušníků – dětí vůči ROB není v PLF nastaveno.

4.13 MZd nezajistilo kapacitní plánování a zajištění činností KHS, call center, odběrových míst a laboratoří u nových pozitivních případů. Jak je zřejmé z grafu č. 1 kontrolního závěru, úspěšnost řešení pozitivních případů do 24 hodin opakovaně dlouhodobě klesala pod průměrné hodnoty. Nebyl zajištěn jeden z hlavních cílů systému služeb Chytrá karanténa, a to dohledávat kontakty infikovaných či potenciálně infikovaných.

Graf č. 1: Sedmidenní klouzavý průměr počtu nových případů a sedmidenní klouzavý průměr úspěšnosti řešení pozitivních případů do 24 hodin



Zdroj: vypracoval NKÚ podle dat z <https://twitter.com/RouskaE> a <https://stats.erouska.cz>.

NEDODRŽENÍ BEZPEČNOSTNÍCH STANDARDŮ

4.14 V jednotlivých aplikacích/nástrojích systému služeb Chytrá karanténa jako celku existovala rizika související zejména s managementem údajů (citlivé osobní a zdravotní informace) a dále rizika bezpečnostní (ve smyslu kybernetické bezpečnosti). Minimálně od července 2020 do října 2020 nebyla v plném rozsahu implementována všechna technickobezpečnostní opatření odpovídající rozsahu a významu jednotlivých nástrojů a systému služeb Chytrá karanténa jako celku a jím poskytovaných komplexních služeb. Až do února 2021, kdy nabyla účinnosti novela zákona č. 258/2000 Sb. provedená zákonem č. 94/2021 Sb.³³, nebyla právně upravena možnost přístupu pracovníků externích subjektů (např. call centra, pracovníci komunikačního nástroje Daktela) k citlivým osobním a zdravotním údajům zpracovávaným v rámci epidemiologicko-hygienických agend.

³³ Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, který nabyl účinnosti dne 27. 2. 2021.

NEDOSTATEČNÉ TESTOVÁNÍ A OVĚŘENÍ SOFTWAREHO ŘEŠENÍ

4.15 Nastavený management testování jednotlivých nástrojů, případně provedených změn v systému služeb Chytrá karanténa v rámci životního cyklu změnového požadavku nebo vývoje a nasazení nového nástroje před uvedením do produkčního prostředí v únoru 2021 byl ze strany NAKIT nedostatečný. MZd důsledně a koncepčně neřídilo změny v systému služeb Chytrá karanténa. K zásadní změně procesu testování došlo až po osmi měsících fungování systému služeb Chytrá karanténa, kdy MZd začalo NAKIT zadávat provádění testů formou objednávek odborných prací.

D. Nehospodárně a neúčelně vynaložené peněžní prostředky

SLUŽBY CALL CENTRA

4.16 Součástí systému služeb Chytrá karanténa byl především komunikační nástroj *Daktela*¹⁰, který měl zejména zefektivnit trasování a umožnit dimenzování kapacit operátorů call centra, hygieniků a epidemiologů v závislosti na vývoji epidemie covidu-19. Zvolené řešení je založeno na dodávce služeb, které jsou jedinečně customizovány a jsou tedy nepřenositelné. Náklady spojené s customizací jsou účelově vynaloženy pouze pro informační podporu zvládnutí epidemie covidu-19, a nejsou univerzální. V případě jiného druhu epidemie nebo ohrožení budou nutné další úpravy (customizace), stejně jako v případě nutnosti změny poskytovatele nebo jádra systému.

4.17 MZd vynakládalo peněžní prostředky v rozporu s ustanovením § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.³⁴ a učinilo výdaj v rozporu s věcným plněním, když uhradilo za odborné služby spojené se změnami kontaktního centra³⁵ 3 165 027,40 Kč, přičemž podle výkazu práce za měsíc říjen 2020 mělo zaplatit pouze 2 229 355,93 Kč.

4.18 NAKIT uhradil dne 25. 3. 2021 poskytovateli maximální částku ve výši 2 420 000 Kč sjednanou v rámcové dohodě na poskytování služeb Call centra pro projekt Chytrá karanténa č. 2020/145, ačkoliv tomu neodpovídalo skutečně realizované a vykázané plnění. Odsouhlasil a podepsal akceptační protokol, který nebyl v souladu s uzavřenou rámcovou dohodou, neboť neobsahoval všechny stanovené náležitosti k akceptaci. Z akceptačního protokolu není zřejmé, kolik aktivních operátorů plnění zajišťovalo a jaký je odpovídající počet člověkodnů. NKÚ na základě přepočtu vykázaných hodin na člověkodny (11 hodin) zjistil, že NAKIT uhradil poskytovateli navíc 659 329 Kč bez poskytnutého věcného plnění. K nápravě tohoto stavu NAKIT přistoupil až dne 6. 10. 2021, kdy podepsal dohodu o vzájemném vypořádání závazků. Tato dohoda nabyla účinnosti zveřejněním dne 12. 10. 2021.

4.19 MZd nevyužilo nabídky uchazeče, jehož nabízené ceny za služby call centra byly výhodnější než ceny některých vybraných uchazečů, se kterými uzavřelo MZd rámcové dohody. MZd tak nevyužilo výhodnější nabídku, aniž by bylo schopno vysvětlit proč. MZd postupovalo nehospodárným způsobem.

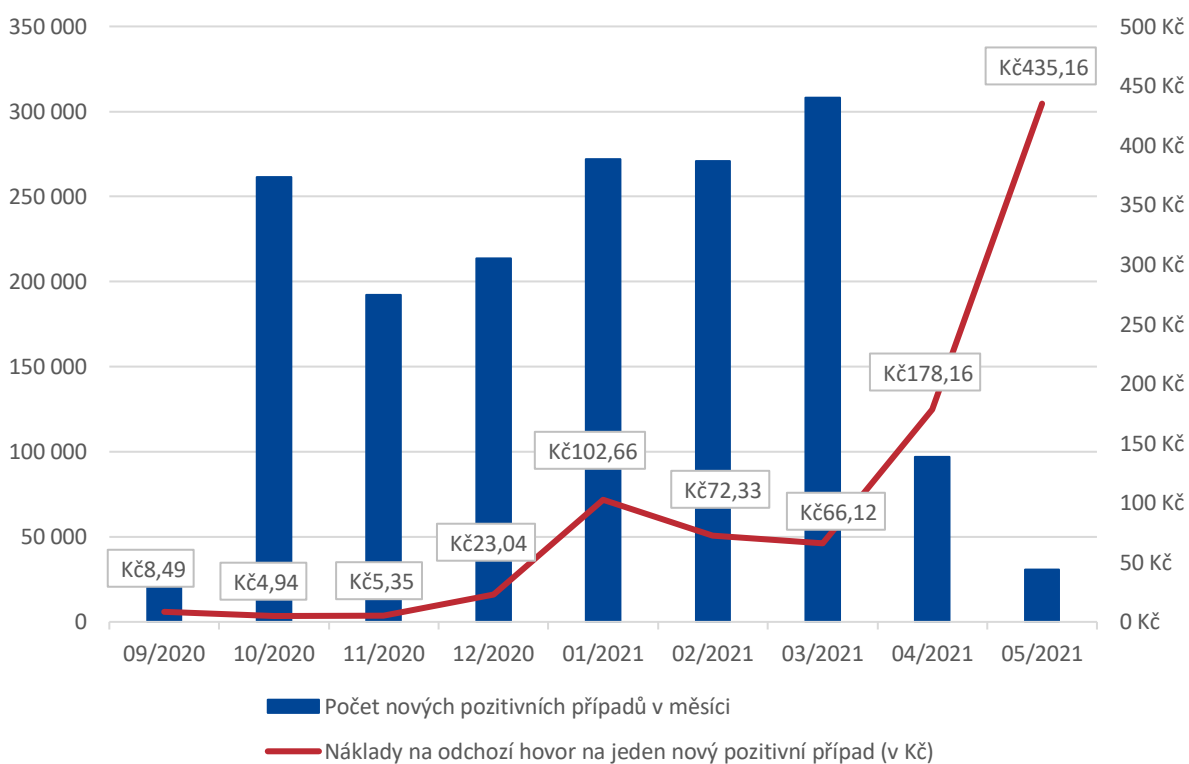
4.20 Jako ukazatel pro zjištění, zda MZd řídilo náklady na trasování účelně, využil NKÚ náklady na odchozí hovory přepočtené na jeden nový pozitivní případ. Cena jednotkového odchozího

³⁴ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

³⁵ Kontaktní centrum je komunikační nástroj systému služeb Chytrá karanténa, který je postaven na platformě call centra, včetně rozhraní pro činnost pracovníků KHS. Úzce spolupracuje se vzpomínkovými mapami a datovou integrací. Je označován také jako jednotný systém evidence pozitivních pacientů k jejich aktivnímu navolávání a zjišťování jejich kontaktů. Tento nástroj má také označení Daktela.

hovorů se vyvíjela ve třech fázích. V období od září 2020 do poloviny prosince 2020 byly odchozí hovory zajišťovány prostřednictvím jednotlivých KHS a dobrovolníky. V tomto období většinu nákladů nesly jiné subjekty než MZd. Jednotková cena byla sice nejnižší, ale neobsahovala všechny náklady. Od poloviny prosince 2020 byly odchozí hovory zajišťovány prostřednictvím externích profesionálních call center a výdaje byly hrazeny z rozpočtu MZd. V období leden 2021 až březen 2021 dosahovaly měsíční počty nových pozitivních případů nákazy hodnoty mezi 271 až 301 tisíci a jednotkové ceny za odchozí hovor se pohybovaly mezi 66 až 103 Kč. V měsících duben a květen 2021 začal počet nových pozitivních případů klesat a jednotková cena prudce narostla. MZd na tuto skutečnost nereagovalo. Náklady na odchozí hovory přepočtené na jeden nový pozitivní případ v říjnu 2020 činily 4,94 Kč, v březnu 2021 byly 66,12 Kč, v květnu 2021 dosáhly 435,16 Kč (blíže viz graf č. 2).

Graf č. 2: Počet nově pozitivních případů v jednotlivých měsících a náklady na jeden odchozí hovor



Zdroj: vypracoval NKÚ.

4.21 MZd vynaložilo peněžní prostředky na nákup licencí pro zajištění „komunikačního nástroje kontaktního centra“, aniž by vědělo, jaké množství licencí pořídilo. MZd tím, že neprovedlo předběžnou řídicí kontrolu po vzniku závazku a neuplatnilo náležitým způsobem kontrolní postupy při výkonu finanční kontroly, nepostupovalo v souladu s ustanovením § 6

odst. 2 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb.³⁶ a s ustanovením § 14 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 416/2004 Sb.³⁷

4.22 MZd nesledovalo hospodárnost a účelnost vynaložených peněžních prostředků ve výši 7 088 753,34 Kč, protože fakturace za období leden–červen 2021 detailně nevypovídaly o poskytnutých mobilních službách³⁸.

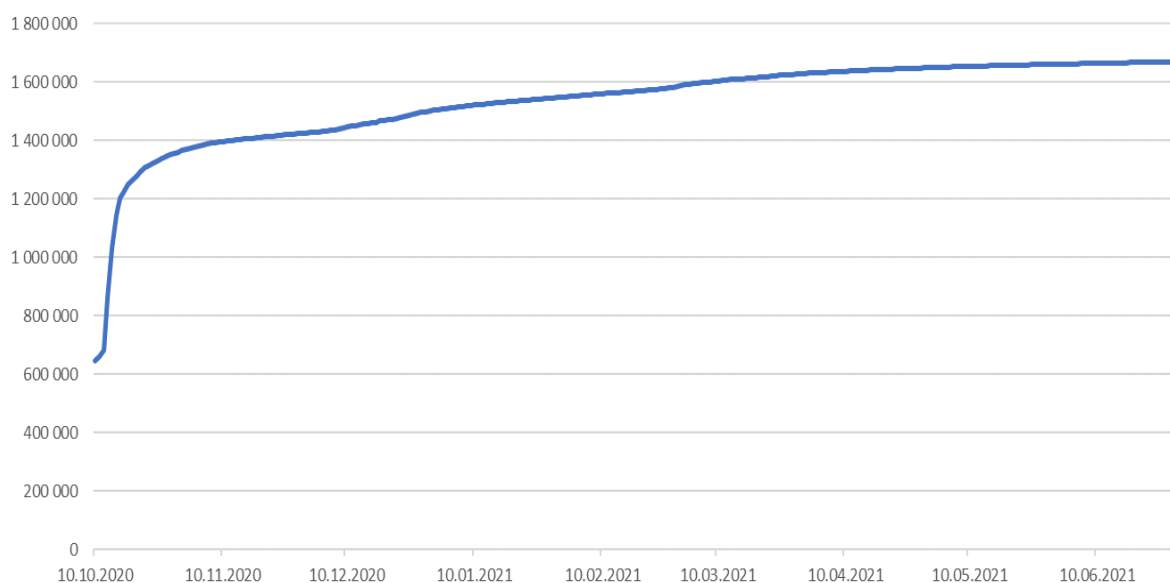
4.23 MZd neuplatňovalo při výkonu finanční kontroly náležitým způsobem schvalovací postupy v rámci předběžné řídicí kontroly po vzniku závazku a nepostupovalo tak v souladu s ustanovením § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb. a zároveň s ustanovením § 14 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 416/2004 Sb. Zároveň NAKIT nedodržel podmínky smlouvy č. 1005/20, neboť neposkytl MZd detailní výpisy za mobilní služby.

4.24 MZd vynakládalo peněžní prostředky v rozporu s ustanovením § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. a učinilo výdaj v rozporu s věcným plněním, když uhradilo za odborné služby související s rozvojem EPI Dashboard částku 447 786,06 Kč, přičemž podle výkazu práce za měsíc říjen 2020 mělo zaplatit pouze 286 586,66 Kč.

APLIKACE eROUŠKA

4.25 O aplikaci eRouška byl u veřejnosti nízký zájem. Počet aktivací aplikace znázorňuje graf č. 3, přičemž k maximálnímu nárůstu počtu stažení došlo na základě žádosti hlavního hygienika ČR prostřednictvím mobilních operátorů. Maximální počet stažení aplikace byl 1,6 milionu, aktivních aplikací bylo k září 2021 pouze 0,5 milionu.

Graf č. 3: Kumulovaný počet aktivací aplikace eRouška



Zdroj: vypracoval NKÚ podle dat z <https://twitter.com/RouskaE> a <https://stats.erouska.cz>.

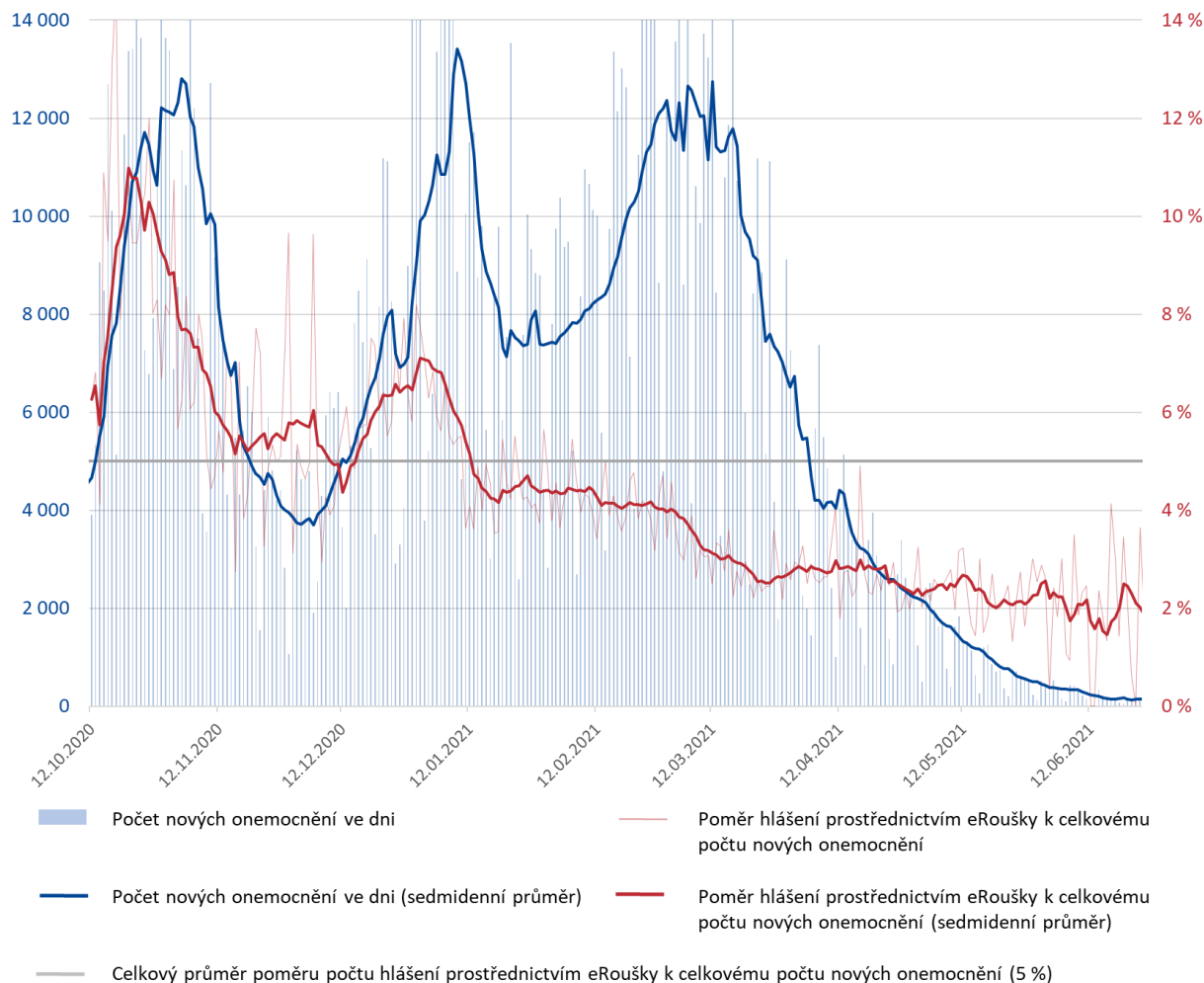
³⁶ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

³⁷ 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.

³⁸ Mobilní služby zahrnují telefonní hovory call centra a SMS call centra.

4.26 MZd zaplatilo za aplikaci eRouška za kontrolované období celkem 20 mil. Kč. MZd nepracovalo s daty z aplikace eRouška a ani je nemělo k dispozici. V období od října 2020 do června 2021 bylo zaznamenáno 1,6 milionů nově pozitivních případů onemocnění covid-19, ale pouze 5 % těchto pozitivních případů nahlásilo prostřednictvím aplikace eRouška svou pozitivitu (blíže viz graf č. 4).

Graf č. 4: Počet nových případů a procento jejich hlášení prostřednictvím aplikace eRouška



Zdroj: vypracoval NKÚ.

4.27 MZd neprovádělo náležitým způsobem řídicí kontrolu po vzniku závazku, neboť příkazce operace neprověřil, zda byly vykazované činnosti v souladu s uzavřenou smlouvou č. 1005/20. Jednalo se o faktury, jejichž součástí byly výkazy práce za provedené odborné služby v předcházejícím období související s aplikací eRouška. Tímto způsobem MZd nepostupovalo v souladu s ustanovením § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., ustanovením § 14 odst. 1 a 2 písm. b) vyhlášky č. 416/2004 Sb.

INFORMAČNÍ SYSTÉM PANDEMIE

4.28 MZd, jakožto správce IS Pandemie, vynaložilo prostřednictvím ÚZIS z kapitoly státního rozpočtu neúčelně peněžní prostředky v objemu 1 825 300,80 Kč na provoz a podporu IS Pandemie, neboť neprovedlo ověření funkčnosti IS ani jeho aktivaci v období pandemie, čímž nebyl splněn účel, pro který má IS Pandemie sloužit. Uvedená částka byla poskytnuta

ÚZIS jako provozovateli systému na zajištění služeb paušální podpory a poskytování ad hoc služeb, zahrnující i rozvoj IS Pandemie.

4.29 MZd svým postupem porušilo ustanovení § 39 odst. 3, zákona č. 218/2000 Sb., když jakožto správce rozpočtové kapitoly 335 soustavně nesledovalo a nevyhodnocovalo hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů na provoz a rozvoj IS Pandemie.

NÁKUP LICENCÍ M365

4.30 ÚZIS stanovil váhu jednotlivých kritérií u veřejné zakázky „Licence M365“ způsobem, který vedl k výběru účastníka veřejné zakázky, který v souhrnu nepředložil ekonomicky nejvýhodnější nabídku. Váha jednotlivých licenčních produktů stanovená ÚZIS v zadávací dokumentaci výrazně neodpovídala podílu těchto produktů na předpokládané celkové hodnotě zakázky. ÚZIS tím porušil ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb. Zároveň tak neplnil určené úkoly nejehospodárnějším způsobem, neboť stanovil parametry pro hodnocení nabídek neobjektivně a nabídka vybraného uchazeče nebyla ekonomicky nejvýhodnější. Porušil tak povinnost stanovenou ustanovením § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.

4.31 ÚZIS uzavřel s vítězem veřejné zakázky na dodávku licencí Microsoft rámcovou dohodu S017/2019, která neodpovídala zadávacím podmínkám veřejné zakázky a nabídce vybraného uchazeče. Oproti původnímu závaznému vzoru dohody obsahovala uzavřená dohoda ustanovení o minimálním odběru 250 licencí M365 a závazek ÚZIS postupovat podle prováděcí smlouvy Enterprise Microsoft. To neodpovídalo podmínkám zadávacího řízení, kde minimální odběr licencí ani další závazky vůči třetímu subjektu stanoveny nebyly. ÚZIS tak porušil ustanovení § 51 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb.

4.32 ÚZIS porušil ustanovení § 13 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb. tím, že u připravované operace (veřejná zakázka „Licence M365“) neproověřil její nezbytnost a správnost a nedoložil ji věcně správnými a úplnými podklady. ÚZIS rovněž v důsledku nedostatečného prověřování dokumentace, kdy nedošlo k pozastavení operace, nepostupoval v souladu s ustanovením § 6 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 320/2001 Sb.

4.33 ÚZIS uhradil vybranému účastníkovi v období od 19. 3. 2019 do 15. 6. 2021 na základě dílčích smluv č. 1 až č. 8 k rámcové dohodě S017/2019 celkem 44 701 720,95 Kč. Za dodávku služeb podle nabídky druhé účastníka by ÚZIS vynaložil za stejné plnění celkem 43 428 133,72 Kč, což by představovalo finanční úsporu ve výši 1 273 587,23 Kč.

INFORMAČNÍ KONCEPCE

4.34 MZd vynaložilo peněžní prostředky v objemu 1 088 163,77 Kč na zajištění informační koncepce externím dodavatelem v rozporu s uzavřenou smlouvou³⁹. Pro uvedenou činnost má navíc MZd v organizační struktuře vlastní útvar³⁹, který má tuto činnost vykonávat. Vynaložení těchto prostředků považuje NKÚ za nehospodárné.

³⁹ Odbor IT a elektronizace zdravotnictví.

Seznam zkratk

AČR	Armáda ČR
ARI	registr akutních respiračních nemocí
CFA	Covid Forms Application
CŘT	centrální řídicí tým
CÚD	centrální úložiště dat
HW	hardware
ICT	informační a komunikační technologie
IS	informační systém
ISIN	Informační systém infekčních nemocí
IT	informační technologie
KEK	krajská epidemiologická komise
KHS	krajská hygienická stanice
MZd	Ministerstvo zdravotnictví
MZNET	Ministerstvo zdravotnictví network – síťové prostředí resortu MZd
NAKIT	Národní agentura pro komunikační a informační technologie
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NZIS	Národní zdravotnický informační systém
PLF	příjezdový formulář
POC	pohotovostní operační centrum
ROB	registr obyvatel
SW	software
ÚEK	Ústřední epidemiologická komise
ÚZIS	Ústav zdravotnických informací a statistik ČR

Seznam příloh

Příloha č. 1: Dataset uzavřených smluv – *dostupné pouze on-line na adrese*
<https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=12349>.

Část C

Informace a dokumenty

Informace o ukončení kontrolní akce

Číslo kontrolní akce: 21/19

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu vynakládané Ministerstvem obrany na pořizování, skladování a vyřazování střeliva a munice

Kolegium Nejvyššího kontrolního úřadu dne 11. dubna 2022 usnesením č. 4/VI/2022 schválilo kontrolní závěr z kontrolní akce č. 21/19.

Vzhledem k tomu, že **kontrolní závěr z výše uvedené kontrolní akce** obsahuje utajované informace, na které se vztahuje zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, byl podle rozhodnutí Kolegia NKÚ ve smyslu § 30 odst. 4 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, zaslán pouze Poslanecké sněmovně PČR, Senátu PČR, vládě ČR a kontrolované osobě (Ministerstvu obrany) a **ve Věstníku NKÚ nebude zveřejněn.**



Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu

Ročník 30.

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 3/2022 vyšla dne 28. června 2022

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)



