

OBSAH

Část A: PLÁN KONTROLNÍ ČINNOSTI

3. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2013 (II) str. 157
(13/02, 13/03, 13/04, 13/06, 13/08, 13/13, 13/17, 13/18, 13/25)

Část B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY Z KONTROLNÍCH AKCÍ

- 12/03 Peněžní prostředky určené na rozvoj a obnovu materiálně-technické základny fakultních nemocnic str. 163
- 12/12 Příjmy z výkonových poplatků (mýtného) a příjmy z časového zpoplatnění pozemních komunikací (časových kuponů), včetně souvisejících výdajů str. 173
- 12/15 Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo zemědělství* za rok 2011, účetní závěrka a finanční výkazy Ministerstva zemědělství za rok 2011 str. 187
- 12/16 Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Český hydrometeorologický ústav str. 203
- 12/17 Prostředky státního rozpočtu poskytnuté Městské finanční společnosti a.s., peněžní prostředky se zárukou státu a majetková účast státu v této společnosti str. 213
- 12/19 Peněžní prostředky určené na realizaci operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost* str. 221
- 12/20 Prostředky vybírané na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady str. 231
- 12/22 Peněžní prostředky státu poskytované nestátním neziskovým organizacím prostřednictvím rozpočtové kapitoly *Ministerstvo vnitra* str. 237
- 12/24 Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Český úřad zeměměřický a katastrální a jeho vybrané podřízené organizační složky státu str. 243
- 12/25 Peněžní prostředky státu poskytované na protidrogovou politiku str. 251

Část A

Plán kontrolní činnosti

3. Změny plánu kontrolní činnosti NKÚ na rok 2013 (II)

Číslo kontrolní akce: 13/02**Předmět kontroly:**

Daňové nedoplatky spravované finančními úřady

Změna v položce:

kontrolovaná osoba:

– doplňuje se:

Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, Brno;

Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, Ostrava;

Finanční úřad pro Ústecký kraj, Ústí nad Labem.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/VI/2013 na svém VI. zasedání dne 25. 3. 2013.

Číslo kontrolní akce: 13/03**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky určené na přímé platby SAPS (jednotná platba na plochu), Top-UP (národní doplňková platba), oddělené platby na rajčata, oddělené platby na cukr

Změna v položce:

předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na přímé platby

(původní znění: Peněžní prostředky určené na přímé platby SAPS (jednotná platba na plochu), Top-UP (národní doplňková platba), oddělené platby na rajčata, oddělené platby na cukr).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VI/2013 na svém VI. zasedání dne 25. 3. 2013.

Číslo kontrolní akce: 13/04**Předmět kontroly:**

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

Změna v položce:

kontrolovaná osoba:

– vypouští se:

Liberecký kraj,

Moravskoslezský kraj,



– upřesňuje se (vybraní příjemci peněžních prostředků):

město Bohumín;

město Český Těšín;

město Hrádek nad Nisou;

město Meziměstí;

Krajská správa silnic Libereckého kraje, příspěvková organizace, Liberec;

SPOLEČNOST VINCENZE PRIESSNITZE, o. s., Jeseník;

Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/VI/2013 na svém VI. zasedání dne 25. 3. 2013.

Číslo kontrolní akce: 13/06

Předmět kontroly:

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

Změna v položce:

kontrolovaná osoba:

– upřesňuje se (vybrané veřejné výzkumné instituce):

Fyziologický ústav AV ČR, v. v. i., Praha;

Středisko společných činností AV ČR, v. v. i., Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 7/VI/2013 na svém VI. zasedání dne 25. 3. 2013.

Číslo kontrolní akce: 13/03

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky určené na přímé platby

Změna v položce:

kontrolovaná osoba:

– upřesňuje se (vybraní příjemci peněžních prostředků):

AGRO Chomutice a.s., Chomutice;

Agro Podlužan, a.s., Prušánky;

AGROKOMPLEX OHŘE a.s., Bohušovice nad Ohří;

Dobrosev, a.s., Dobronín;

Horal, akciová společnost, Hláška, Liberk-Hláška;

Lužanská zemědělská a.s., Lužany;

MORAVAN, a.s., Petřvald;

RYNAGRO a.s., Rynárec;

Starojicko, a.s., Nový Jičín, Starý Jičín – Jičina;

Troubecká hospodářská a.s., Troubky;

ZD Krásná Hora nad Vltavou a.s., Krásná Hora nad Vltavou;

ZP Hvězdlice, a.s., Chvalkovice;

ZS Slatina pod Hazmburkem a.s., Slatina.

Agro Mohelno, s.r.o., Mohelno;

AGROZEA, spol. s r.o., Darkovičky;

ALTERAGRA s.r.o., Jindřichov u Krnova;
Bergmüller, s.r.o., České Budějovice;
BIBI LIFE s.r.o., Brumovice;
EKO VLACHOVICE s.r.o., Vlachovice;
JASANKA s.r.o., Chabrovice;
OVIS-LAND, spol. s r.o., Újezdec;
Statek Novák Jarpice - Kamenice s.r.o., Vraný – Horní Kamenice;
ZÁVESKÝ a spol., spol. s r.o., Litoměřice;
ZEPO s.r.o., Horní Branná.

AG družstvo Kružberk, Nové Lublice;
Zemědělské družstvo "Roštýn", Hodice;
Zemědělské družstvo Čechtice, okres Benešov;
Zemědělské družstvo ORASICE, Louny;
Zemědělské družstvo Pojbuky, Mladá Vožice;
Zemědělské družstvo Velká Losenice, Velká Losenice;
Zemědělské družstvo VRBÁTKY, Vrbátky;
Zemědělské družstvo Zlatý potok, Dobruška.

Tomáš Bílek, Blažejovice 1, Rozsochy, okres Žďár nad Sázavou;
Jiří Bistrý, Francova Lhota 459, okres Vsetín;
Milan Čaha, Holubí Zhoř 5, Velká Bíteš, okres Žďár nad Sázavou;
Miloš Cepák, Tuš 150, Suchdol nad Lužnicí, okres Jindřichův Hradec;
Josef Douša, Měňany 26, okres Beroun;
Eduard Filipi, Bělská 861/3, Boskovice, okres Blansko;
Yveta Halgašová, 5. května 196/20, Děčín X – Bělá, okres Děčín;
Jiří Horčíčka, Adolfovice 307, Bělá pod Pradědem, okres Jeseník;
Václav Chalupný, Strašín 152, okres Klatovy;
Jiří Kašpárek, Hajnice 167, okres Trutnov;
Jiří Kozel, Lounky 34, Chodouny, okres Litoměřice, IČ 46059962;
Bohuslav Mašek, Chotilsko, Záborná Lhota 3, okres Příbram;
L'udovít Novotný, Zdelov 72, okres Rychnov nad Kněžnou;
František Padrta, Ohrazení 12, Ledenice, okres České Budějovice;
Bohuslav Pasovský, Kamenická 3179, Varnsdorf, okres Děčín;
Miroslav Pelc, Podlesí 526, Valašské Meziříčí, okres Vsetín;
Jiří Pípal, Myslov 1, Nová Cerekev, okres Pelhřimov;
Jindřich Svoboda, Kopaná 565, Frenštát pod Radhoštěm, okres Nový Jičín;
Jana Ševčíková, Molenburk 20, Vysočany, okres Blansko;
Jan Šigut, Raškovice 210, okres Frýdek-Místek;
Milan Šíma, Ke Koupališti 430/3, Radošovice, Říčany, okres Praha-východ;
Josef Tulis, Branišov 35, Zvole, okres Žďár nad Sázavou;
Bohuslav Vítovec, Rajské 6, Běšiny, okres Klatovy;
Markéta Wimmerová, Čestín 40, okres Kutná Hora;
Bohuslav Zárybnický, Omlenice, Omlenička 39, okres Český Krumlov;
Leoš Zdráhal, Tučín 28, okres Přerov.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/VII/2013 na svém VII. zasedání dne 15. 4. 2013.

Číslo kontrolní akce: 13/06

Předmět kontroly:

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

Změna v položce:

kontrolovaná osoba:

– doplňuje se:

Fyzikální ústav AV ČR, v. v. i., Praha;

Mikrobiologický ústav AV ČR, v. v. i., Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 5/VII/2013 na svém VII. zasedání dne 15. 4. 2013.

Číslo kontrolní akce: 13/08

Předmět kontroly:

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

Změna v položce:

kontrolovaná osoba:

– doplňuje se:

GaREP, spol. s r.o., Brno;

VÝZKUMNÝ A ŠLECHTITELSKÝ ÚSTAV OVOCNÁŘSKÝ HOLOVOUSY s.r.o., okres Jičín;

Výzkumný ústav bramborářský Havlíčkův Brod, s.r.o., Havlíčkův Brod;

Zemědělský výzkum, spol. s r.o., Troubsko;

Biologické centrum AV ČR, v. v. i., České Budějovice;

Výzkumný ústav potravinářský Praha, v. v. i., Praha;

Výzkumný ústav rostlinné výroby, v. v. i., Praha;

Výzkumný ústav veterinárního lékařství, v. v. i., Brno;

Výzkumný ústav živočišné výroby, v. v. i., Praha;

Veterinární a farmaceutická univerzita Brno;

Vysoké učení technické v Brně;

Ústav zemědělské ekonomiky a informací, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 6/VII/2013 na svém VII. zasedání dne 15. 4. 2013.

Číslo kontrolní akce: 13/18**Předmět kontroly:**

Peněžní prostředky poskytnuté Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s., ze státního rozpočtu, záruky státu za závazky z pojištění vývozních úvěrových rizik a výkon akcionářských práv státu u Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s.

Změna v položce:

předmět kontroly:

Peněžní prostředky poskytnuté Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s., a České exportní bance, a.s., ze státního rozpočtu, záruky státu za závazky z pojištění vývozních úvěrových rizik a výkon akcionářských práv státu u Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s.

(původní znění: Peněžní prostředky poskytnuté Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s., ze státního rozpočtu, záruky státu za závazky z pojištění vývozních úvěrových rizik a výkon akcionářských práv státu u Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s.).

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 9/VIII/2013 na svém VIII. zasedání dne 29. 4. 2013.

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

Peněžní prostředky státu určené regionálním zdravotnickým zařízením

Změna v položce:

kontrolovaná osoba:

– upřesňuje se (vybraní příjemci dotací):

Nemocnice TGM Hodonín, příspěvková organizace;

Nemocnice Jablonec nad Nisou, p.o.;

Nemocnice Písek, a.s.;

Nemocnice Strakonice, a.s.;

Nemocnice Vyškov, příspěvková organizace;

Nemocnice s poliklinikou v Semilech;

Nemocnice Znojmo, příspěvková organizace;

město Hořice;

město Náchod;

městská část Praha 11;

obec Bouzov;

Kongregace Milosrdných sester sv. Karla Boromejského, Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/IX/2013 na svém IX. zasedání dne 13. 5. 2013.

Číslo kontrolní akce: 13/17

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu *Podnikání a inovace*

Změna v položce:

kontrolovaná osoba:

– upřesňuje se (vybraní příjemci peněžních prostředků):

Hanácké železárně a pérovny, a.s., Prostějov;
JUTA a.s., Dvůr Králové n. L.;
KABELOVNA KABEX a.s., Holýšov, okres Domažlice;
Národní Tkářové Centrum a.s., Brno;
PrimeCell a.s., Praha 1;
ŠKODA AUTO a.s., Mladá Boleslav;
Technistone, a.s., Hradec Králové;
BIC Ostrava s.r.o., Ostrava;
ELMARCO s.r.o., Liberec;
FERRIT s.r.o., Frýdlant nad Ostravicí;
Meopta - optika, s.r.o., Přerov I – město;
statutární město Plzeň.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 3/XI/2013 na svém XI. zasedání dne 17. 6. 2013.

Číslo kontrolní akce: 13/25

Předmět kontroly:

Peněžní prostředky státu vynakládané na sociální služby celostátního či nadregionálního charakteru

Změna v položce:

kontrolovaná osoba:

– upřesňuje se (vybraní poskytovatelé sociálních služeb):

NADĚJE o.s., Praha.

Změnu schválilo Kolegium NKÚ usnesením č. 4/XI/2013 na svém XI. zasedání dne 17. 6. 2013.

Část B

Kontrolní závěry z kontrolních akcí

12/03

Peněžní prostředky určené na rozvoj a obnovu materiálně-technické základny fakultních nemocnic

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/03. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčíř.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na rozvoj a obnovu materiálně-technické základny fakultních nemocnic.

Kontrolováno bylo období let 2006 až 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna v době od února do října 2012.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zdravotnictví (dále také „MZ“),
Fakultní nemocnice v Motole (dále jen „FN Motol“),
Fakultní nemocnice Brno (dále jen „FN Brno“),
Fakultní nemocnice Plzeň (dále jen „FN Plzeň“),
Fakultní nemocnice Ostrava (dále jen „FN Ostrava“).

Námítky proti kontrolním protokolům, které podaly FN Motol a FN Ostrava, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námitkách podaly FN Motol a FN Ostrava, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém III. zasedání, konaném dne 18. února 2013,

schválilo usnesením č. 7/III/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo zdravotnictví je ve smyslu zákona č. 2/1969 Sb.¹ ústředním orgánem státní správy mimo jiné pro zdravotní služby, ochranu veřejného zdraví, zdravotnická zařízení v přímé řídicí působnosti a pro další činnosti spojené s poskytováním zdravotní péče. V rámci své působnosti poskytuje peněžní prostředky na zajišťování programů týkajících se vývoje zdravotnictví a zdravotní politiky státu.

MZ je správcem kapitoly státního rozpočtu 335 – *Ministerstvo zdravotnictví* a správcem programu reprodukce majetku č. 235V110 (resp. č. 235 110) – *Podpora rozvoje a obnovy materiálně technické základny fakultních nemocnic* (dále jen „Program“). Cílem Programu je optimalizovat funkci a strukturu jednotlivých zdravotnických oborů fakultních nemocnic (dále také „FN“) za účelem zajištění dostupnosti a kvality zdravotní péče. Konkrétně se jedná především o rekonstrukce stávajících budov, o odstranění havarijních stavů, výstavbu nových objektů či pořízení a obnovu nezbytné zdravotnické techniky.

1

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

Fakultní nemocnice jsou příspěvkové organizace zřízené MZ; v kontrolovaném období byly dle vyhlášky č. 394/1991 Sb.² vybranými zdravotnickými a vzdělávacími zařízeními určenými Ministerstvem zdravotnictví. Jejich odborná pracoviště plní funkci výukových základem pro lékařské a farmaceutické fakulty. Od 1. dubna 2012 je postavení FN upraveno v § 111 zákona č. 372/2011 Sb.³ FN jsou účetními jednotkami a v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb.⁴ a vyhláškou č. 560/2006 Sb.⁵ mají postavení účastníka Programu, tj. přímého investora akcí financovaných z peněžních prostředků státního rozpočtu (dále také „SR“).

Program je nejvýznamnějším programem MZ jak z hlediska věcného zaměření, tak objemem poskytnutých peněžních prostředků. V jeho rámci jsou řešeny rozsáhlé projekty obnovy a rekonstrukcí (např. dětská část FN Motol) i projekty modernizace a rozvoje přesahující oblast klinické péče (projekt Mezinárodního centra klinického výzkumu (ICRC) FN u sv. Anny v Brně). Program je rozčleněn na 13 podprogramů, z toho 11 podprogramů slouží podpoře rozvoje a obnovy materiálně-technické základny jednotlivých zdravotnických zařízení (235V11A – *Fakultní nemocnice Královské Vinohrady* (dále jen „FNKV“), 235V11B – *Všeobecná fakultní nemocnice v Praze* (dále jen „VFN Praha“), 235V11C – *Nemocnice Na Bulovce*, 235V11D – *Thomayerova nemocnice*, 235V11E – *Fakultní nemocnice Motol*, 235V11F – *Fakultní nemocnice Plzeň*, 235V11G – *Fakultní nemocnice Hradec Králové*, 235V11H – *Fakultní nemocnice Brno*, 235V11I – *Fakultní nemocnice u sv. Anny v Brně*, 235V11J – *Fakultní nemocnice Olomouc* a 235V11K – *Fakultní nemocnice Ostrava*), jeden podprogram (235V11L) je zaměřen na pořízení, obnovu a provozování ICT a jeden podprogram (235V11M) na racionalizační opatření pro snížení spotřeby energií. Předmětem kontrolní akce byly zejména vybrané investiční akce podprogramů 235V11E, 235V11F, 235V11H a 235V11K (dále jen „vybrané podprogramy“).

Pozn.: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Všechny peněžní částky jsou uváděny včetně DPH.

II. Skutečnosti zjištěné u Ministerstva zdravotnictví

1. Koncepční řízení a financování FN

MZ se v kontrolovaném období nepodařilo vyřešit v dokumentu *Koncepce zdravotnictví na léta 2005–2009* identifikované nedostatky stávající právní úpravy v oblasti postavení FN, včetně otázek stanovení jejich konečného počtu a struktury. K zásadním problémům patří dle MZ zejména rozdíly v právním postavení fakultní nemocnice a vysoké školy způsobující dvoukolejnost v řízení a pracovněprávních vztazích, což vede mimo jiné k neefektivnímu hospodaření a financování FN a nedostatečným podmínkám pro kvalitní vzdělávání, vědu a výzkum. Nejnovější kroky směřující k vyřešení nežádoucí situace FN učinilo MZ v dubnu roku 2012, kdy téměř čtyři a půl roku po neúspěchu návrhu z listopadu roku 2007 předložilo na jednání vlády nový návrh věcného záměru zákona o univerzitních nemocnicích. Ten vláda schválila v srpnu roku 2012; návrh zákona má MZ předložit do konce března roku 2013. Výše uvedená koncepce obsahovala rovněž požadavek na zpracování analýzy systému pražského zdravotnictví; analýza měla být zpracována v průběhu roku 2005 a jejím výsledkem měl být mj. návrh řešení počtu pražských FN. Tato analýza nebyla do doby ukončení kontrolní akce zpracována, přesto MZ od 1. ledna 2012 zrušilo status fakultní nemocnice pro FN Bulovka a pro Thomayerovu nemocnici, kterým z rozpočtu Programu poskytlo v období 2003 až 2012 (do doby ukončení kontrolní akce) celkem 1 015 mil. Kč. Koncepční nejasnost je důvodem absence navazujících strategických a konceptních dokumentů (kromě samotné dokumentace Programu), které by byly předpokladem pro dlouhodobé, systémové a efektivní vynakládání peněžních prostředků na rozvoj a obnovu materiálně-technické základny fakultních nemocnic.

² Vyhláška č. 394/1991 Sb., o postavení, organizaci a činnosti fakultních nemocnic a dalších nemocnic, vybraných odborných léčebných ústavů a krajských hygienických stanic v řídicí působnosti ministerstva zdravotnictví České republiky.

³ Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách).

⁴ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁵ Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku (resp. před 1. lednem 2007 vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku).

2. Poskytování dotací z Programu a jejich kontrola

– MZ neaktualizovalo některé interní předpisy vydané k programovému financování

Oblast programového financování byla v kontrolovaném období legislativně upravena především zákonem č. 218/2000 Sb., vyhláškou č. 560/2006 Sb. a dále pokyny⁶ Ministerstva financí (dále jen „MF“). Kromě toho vydalo MZ řadu interních předpisů a metodik, jimiž dále podrobněji upravilo poskytování peněžních prostředků. MZ však některé z těchto předpisů (např. předpisy pro oblast realizace programů reprodukce majetku nebo pro finanční kontroly) pravidelně neaktualizovalo.

– MZ přijalo některá opatření k zajištění hospodárnosti a efektivnosti výdajů opožděně nebo je nerespektovalo

V případě veřejných zakázek (dále také „VZ“) na stavební práce osmi akcí vybraných podprogramů byla základním hodnotícím kritériem ekonomická výhodnost nabídky. Váhu dílčího kritéria „výše nabídkové ceny“ však stanovily FN se souhlasem MZ např. pro akci *FN Motol – řešení havarijní situace v dětské části* pouze na úrovni 30 % a pro akci *FN Brno – rekonstrukce operačních sálů* na úrovni 35 %. Rozhodným měřítkem se tak staly málo vypovídající rozdíly u jednotlivých uchazečů o VZ v ostatních dílčích kritériích (např. bankovní záruky, plán jakosti), a kritérium „výše nabídkové ceny“ se tak stalo druhořadým. MZ na uvedené riziko reagovalo až v květnu roku 2012 novelizací *Protikorupční strategie MZ ČR pro přímo řízené organizace* (dále jen „Protikorupční strategie“), přijaté v lednu roku 2011, v níž zakotvilo povinnost stanovit váhu dílčího kritéria „nabídková cena“ minimálně na 80 %.

MZ dále odsouhlasilo u dvou finančně nejobjemnějších akcí Programu (*FN Motol – rekonstrukce a modernizace dětské části – objekty A, B, D, D1* a *FN Brno – rekonstrukce operačních sálů*) výběr zhotovitele VZ formou „generálního dodavatele“, ačkoliv to bylo v rozporu s materiálem *Protikorupční opatření v resortu zdravotnictví* z roku 2003, který požadoval důsledné oddělení VZ na stavební práce či dodávky technologií a VZ na přístrojové vybavení a zdravotnickou techniku.

– Systém poskytování a čerpání peněžních prostředků na zdravotnickou techniku nezajišťuje hospodárnost a účelnost výdajů Programu

K nejvýznamnějším opatřením Protikorupční strategie patřil záměr zřídit registr referenčních cen vybraných léků, speciálního zdravotnického materiálu a přístrojů zdravotnické techniky, na jehož základě by bylo možné objektivně ověřit výši nabídkových cen v rámci posuzování hospodárnosti a efektivnosti plánovaných nákupů. MZ však do doby ukončení kontrolní akce registr jako veřejný nezávislý informační zdroj nezřídilo.

Odborný poradní nezávislý sbor MZ (tj. komise pro posuzování rozmístění přístrojových zdravotnických prostředků), jehož úkolem byl dohled nad tím, aby finančně nákladná zdravotnická technika nebyla pořizována pouze na základě rozhodnutí samotných FN, tedy bez jakékoliv regulace, existoval v kontrolovaném období pouze do června 2007, kdy byl bez náhrady zrušen. Vzhledem k absenci střednědobé koncepce MZ pro rozmísťování zdravotnické techniky, neexistenci kontinuálního přehledu o již pořízené zdravotnické technice prostřednictvím všech typů dotací a vzhledem ke zrušení odborného poradního sboru existuje v rámci Programu riziko neúčelného vynakládání peněžních prostředků na pořízení a obnovu zdravotnické techniky. Existence tohoto rizika byla potvrzena v případě FN Ostrava, kde počítačový tomograf (CT) modernizovaný s dotací ve výši 15 mil. Kč byl využíván pouze v období od 2/2008 do 11/2009. Poté byl uložen v investičním skladu FN Ostrava, neboť ta místo něj pořídila úplně nový přístroj z prostředků Evropského fondu pro regionální rozvoj.

Předmětem kontrolní akce byly kromě veřejných zakázek na výstavbu nových a rekonstrukci stávajících objektů rovněž pořízení, obnova či modernizace 15 ks vybrané zdravotnické techniky – magnetické rezonance (MR), CT a lineárních urychlovačů (LU) – za celkové náklady ve výši 859 mil. Kč (viz tabulka č. 1).

⁶ Pokyn MF č. R1-07, č. R2-07 – oba pod názvem *k řízení programů a provozování informačního systému programového financování* a č. R1-2010, *k upřesnění postupu Ministerstva financí, správců programů a účastníků programu při přípravě, realizaci, financování a vyhodnocování programu nebo akce a k provozování informačního systému programového financování*.

Tabulka č. 1 – Vybrané investiční akce pořízení a obnovy zdravotnické techniky

Akce č.	Investor	Typ	Rok pořízení	Druh zadávacího řízení; počet podaných/posuzovaných nabídek	Vítězná nabídková cena
235V11K0201	FN Ostrava	MR	2006–2007	Otevřené nadlimitní – 2/1	37,5 mil. Kč
				Volitelné položky (JŘBU) – 1/1	7,5 mil. Kč
235V11K0402	FN Ostrava	CT – 2 ks	2008	JŘBU – 1/1	15,0 mil. Kč
					42,2 mil. Kč
235V11K0602	FN Ostrava	MR	2010	JŘBU – 1/1	22,9 mil. Kč
235V11H0602	FN Brno	CT	2009	Otevřené nadlimitní – 1/1	29,8 mil. Kč
235V11H0505	FN Brno	MR	2008	Otevřené nadlimitní – 1/1	57,4 mil. Kč
235V11F0502	FN Plzeň	CT	2011	Otevřené nadlimitní – 3/2	31,7 mil. Kč
		LU – 2 ks	2009	Otevřené nadlimitní – 1/1	271,5 mil. Kč
		MR	2009	Otevřené nadlimitní – 1/1	63,6 mil. Kč
235V11F0702	FN Plzeň	LU	2010	Otevřené nadlimitní – 1/1	71,1 mil. Kč
235V11F0505	FN Plzeň	CT	2008	Užší nadlimitní – 1/1	36,2 mil. Kč
235V11E0302	FN Motol	LU	2006	Otevřené nadlimitní – 2/2	78,7 mil. Kč
235V11E0521	FN Motol	LU	2008	Otevřené nadlimitní – 1/1	64,9 mil. Kč
235V11E0702	FN Motol	MR	2010	Otevřené nadlimitní – 2/2	29,0 mil. Kč

Zdroj: Ministerstvo zdravotnictví.

Pozn.: JŘBU = jednací řízení bez uveřejnění.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že ačkoliv si zadávací dokumentaci VZ vyzvedlo více uchazečů nebo byla přímo poskytnuta několika potenciálním dodavatelům, posuzovaly FN ve většině případů (73 %) pouze jedinou nabídku, konkrétně v osmi z jedenácti zadávacích řízení zadaných v otevřeném zadávacím řízení a v jednom případě v užším řízení. Nabídkovou cenu dle jediné nabídky FN jako zadavatelé akceptovaly, a to dokonce i v případech, kdy nabídkové ceny byly vyšší než předpokládaná hodnota VZ (FN Plzeň – akce č. 502, FN Motol – akce č. 302) nebo předpokládané náklady uvedené v řídicí dokumentaci⁷ akce (FN Brno – akce č. 602 a 505). FN sice postupovaly v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb.⁸, ale nevyužily možnost danou ustanovením § 84 odst. 3 písm. b) tohoto zákona, když nezrušily zadávací řízení z důvodu obdržení jediné nabídky. V důsledku absence konkurenčního prostředí tak vzniklo riziko nevhodného pořizování zdravotnické techniky. Pořízení zdravotnické techniky v rámci dalších akcí financovaných z Programu bylo šetřeno Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, který v několika případech potvrdil nezákonnost postupu, kdy bylo neoprávněně použito jednací řízení bez uveřejnění.

– MZ provádělo kontrolu FN jakožto příjemců dotací, avšak nezjistilo pochybení

MZ provedlo v kontrolovaném období celkem třináct kontrol zaměřených na akce vybraných podprogramů, z toho odbor kontroly MZ vykonal v rámci veřejnosprávních kontrol pět kontrol (FN Brno – v roce 2007, 2009 a 2010, FN Ostrava – v roce 2008 a FN Motol – v roce 2007) a dále odbor investičního rozvoje MZ realizoval osm kontrol (FN Brno – v roce 2010, FN Ostrava – v roce 2009, FN Motol – v roce 2006, 2007 a 2011 a FN Plzeň – v roce 2007, 2009 a 2010). Akce FN Plzeň nebyly veřejnosprávní kontrole MZ vůbec podrobeny, přestože je MZ podpořilo dotací ve výši 1 113,5 mil. Kč. Ani v jedné ze třinácti provedených kontrol nezjistilo MZ žádné pochybení.

⁷ Registrační list akce.

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

3. Financování Programu a jeho akcí

- **MZ rozšiřovalo Program o nové podprogramy a finančně náročné akce, čímž od roku 2004 vzrostla účast SR⁹ o 15,8 mld. Kč a doba realizace se prodloužila o devět let, přičemž MZ průběžně Program nevyhodnocovalo**

Program byl schválen v roce 2004 s účastí SR ve výši 2 839 mil. Kč a předpokládaným termínem ukončení realizace do konce roku 2007. Ve skutečnosti však od jeho schválení do roku 2010 vzrostla účast SR o 15 809 mil. Kč (tj. o 557 %) na současných 18 648 mil. Kč (včetně mimorozpočtových prostředků) a doba realizace se prodloužila o devět let, konkrétně ze tří let a sedmi měsíců na dvanáct let a sedm měsíců. Důvodem navyšování účasti SR a prodloužování doby realizace bylo především zapojování nových podprogramů (FN Motol, FN Olomouc), získání mimorozpočtových prostředků z Fondu národního majetku České republiky a rozšiřování podprogramů o nové finančně i stavebně náročné akce (ICRC Brno) především v období 2004 až 2006. MZ až do doby ukončení kontrolní akce průběžně nevyhodnocovalo naplňování cílů (indikátorů) Programu.

- **MZ u tří akcí poskytlo dotace až v posledních měsících roku**

NKÚ při kontrole zjistil, že MZ poskytovalo část peněžních prostředků Programu až v závěrečných měsících příslušného roku, což znesnadňovalo jejich využití. Uvedený stav byl zjištěn u tří ze čtrnácti akcí vybraných podprogramů. Ve svém důsledku tato skutečnost vedla ke změně druhu zadávacího řízení z otevřeného řízení na užší řízení (FN Plzeň – akce č. 505) nebo k úhradě faktur před dodáním předmětu smlouvy, a tedy k porušení podmínek čerpání dotací (FN Ostrava – akce č. 402, FN Brno – akce č. 602). Na tuto skutečnost upozornil již kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 06/25 – *Finanční prostředky státního rozpočtu poskytnuté na realizaci programu „Podpora rozvoje a obnovy materiálně-technické základny fakultních nemocnic“¹⁰*.

- **MZ nezajistilo včasné čerpání disponibilních mimorozpočtových prostředků Programu, přičemž financování některých investičních akcí prioritního a strategického významu je nyní ohroženo**

V letech 2006 až 2011 byla z rozpočtu Programu čerpána částka v celkové výši 11 988,2 mil. Kč¹¹, a to s maximálním čerpáním v roce 2009, kdy byla vynaložena částka 3 138,2 mil. Kč. Zejména v letech 2006 až 2009 významně ovlivňovaly rozpočet Programu částky, které MZ v jednotlivých letech opakovaně převádělo do následujícího roku prostřednictvím RF/NNPV¹². Suma těchto prostředků převýšila v období 2007 až 2008 částku 2,5 mld. Kč. Po roce 2009 se jejich výše a vliv na rozpočet v důsledku opatření MF snížily a naopak významnou úlohu představují částky zapojované z mimorozpočtových zdrojů (viz tabulka č. 2).

Tabulka č. 2 – Čerpání peněžních prostředků Programu v letech 2006 až 2011 (v mil. Kč)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Upravený rozpočet*	1 036,7	1 925,3	3 007,8	1 536,6	1 693,2	921,3
Vyčerpáno	1 159,2	1 130,5	2 428,6	3 138,2	2 511,3	1 620,4
- z toho: čerpání z RF/NNPV	666,8	503,4	822,6	880,6	164,6	413,8
- z toho: čerpání z mimorozpočtových zdrojů	0	0	0	748,5	1 107,4	474,1
Nečerpáno – převod do následujícího roku	544,3	1 298,2	1 213,7	360,6	452,3	158,3
Nečerpáno – převod do SR	0	0	188,1	0	196,8	68,9

Zdroj: Ministerstvo zdravotnictví, státní závěrečné účty MZ za roky 2006 až 2011.

Pozn.: * Rozpočet stanovený zákonem o státním rozpočtu ČR na příslušný rok po rozpočtových úpravách (tj. bez zapojení RF/NNPV, resp. mimorozpočtových zdrojů).

⁹ Výdaje organizační složky státu a dotace ze státního rozpočtu (VDS).

¹⁰ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 06/25 – *Finanční prostředky státního rozpočtu poskytnuté na realizaci programu „Podpora rozvoje a obnovy materiálně-technické základny fakultních nemocnic“* byl zveřejněn v částce 1/2007 *Věstníku NKÚ*.

¹¹ Celkově byla z rozpočtu Programu od začátku jeho realizace (rok 2003) vyčerpána částka ve výši 13 964,6 mil. Kč.

¹² RF – rezervní fond, NNPV – nároky z nespotebovaných profilujících výdajů.

Významné navýšení rozpočtu Programu bylo provedeno přijetím zákona č. 112/2009 Sb.¹³, kterým byl schválen převod částky ve výši 1 500 mil. Kč v roce 2009 a částky ve výši 1 500 mil. Kč v roce 2010 z mimorozpočtových zdrojů, a to na podporu tzv. strategických investic ve zdravotnictví stanovených závazným jmenovitým výčtem strategických investic. V souladu s usnesením vlády ze dne 8. června 2009 č. 715¹⁴ měly být realizovány pouze akce, které budou financovány kromě vlastních zdrojů FN výlučně z mimorozpočtových zdrojů, a nebudou mít žádné nároky na prostředky SR. MZ však přesto do jmenovitého výčtu deseti strategických investic v resortu MZ v roce 2009¹⁵ zařadilo čtyři akce s celkovými předpokládanými náklady 13 656 mil. Kč, i když na ně vláda schválila z mimorozpočtových zdrojů pouze 300 mil. Kč, a zajištění potřeb zdroji tedy činilo pouze 2 % předpokládaných výdajů. Jednalo se o výstavbu pavilonu traumacentra ve FNKV, rekonstrukci a přístavbu hlavní budovy FN Olomouc, modernizaci a dostavbu areálu VFN Praha a výstavbu nové gynekologicko-porodnické kliniky ve FN Brno. K vlastní realizaci těchto akcí však z důvodu snížení výdajů rozpočtu kapitoly MZ a z důvodu nedostatečné výše vlastních zdrojů FN v následujících letech i podle sdělení MZ nedojde. MZ navíc o část již poskytnutých mimorozpočtových prostředků přišlo, neboť vyčerpalo v letech 2009 a 2010 pouze přibližně 55 % těchto prostředků. Část mimorozpočtových prostředků ve výši 474 mil. Kč byla vyčerpána až v roce 2011 a částku 428 mil. Kč zbývalo dočerpávat v roce 2012. Tuto sumu však dle informace MZ již MF s odkazem na zákon č. 15/2012 Sb.¹⁶ odmítlo do kapitoly MZ převést. Pokud se nepodaří nalézt dodatečné peněžní prostředky na dofinancování čtyř výše uvedených akcí, existuje riziko nenaplnění ustanovení zákona č. 112/2009 Sb.

– **MZ nerespektovalo podmínky stanovené pro financování akcí, což způsobilo rozdrobenost podpory a nedodržení spoluúčasti vlastních zdrojů FN**

Dle podmínek MZ pro financování akcí byla účast SR možná pouze za předpokladu, že náklady akce přesáhnou 1,5 % celkového obrátu fakultní nemocnice žádající o dotaci, minimálně však 30 mil. Kč. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že tuto podmínku nespĺnilo v kontrolovaném období 46 z 86 akcí (53,5 %) vybraných podprogramů. Pro vybrané podprogramy je tedy charakteristická značná rozdrobenost poskytované podpory do mnoha finančně „méně náročných“ investičních akcí. Další podmínkou pro financování akcí bylo dodržení stanovené minimální výše vlastních zdrojů z rozpočtů FN. MZ v kontrolovaném období tuto podmínku nerespektovalo u 12 z 86 akcí (14 %) vybraných podprogramů. Kontrolou NKÚ byly navíc zjištěny nesrovnalosti ve vykazování vlastních zdrojů v databázi EDS/SMVS¹⁷.

– **MZ o způsobu financování FN Motol z Programu rozhodlo až v roce 2007**

Největší investiční akcí z hlediska rozsahu i finanční náročnosti je rekonstrukce a modernizace dětské části FN Motol. Stav objektu nemocnice, který je důsledkem neprovádění řádné stavební a technické údržby po dobu třiceti let provozu, si vyžádal do doby ukončení kontrolní akce již investici přesahující 5,1 mld. Kč. Neujasněnost týkající se formy financování akce přetrvávala od roku 2001 až do roku 2007, kdy MZ z uvažované řady alternativ (např. úvěr od Evropské investiční banky, dodavatelský úvěr) definitivně zvolilo variantu financování pouze za účasti SR a vlastních zdrojů FN Motol. Dotace pro FN Motol byla v rámci Programu dominantní, její podíl na celkovém objemu dotací činil 37 % – viz graf č. 1.

13 Zákona č. 112/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku), ve znění pozdějších předpisů.

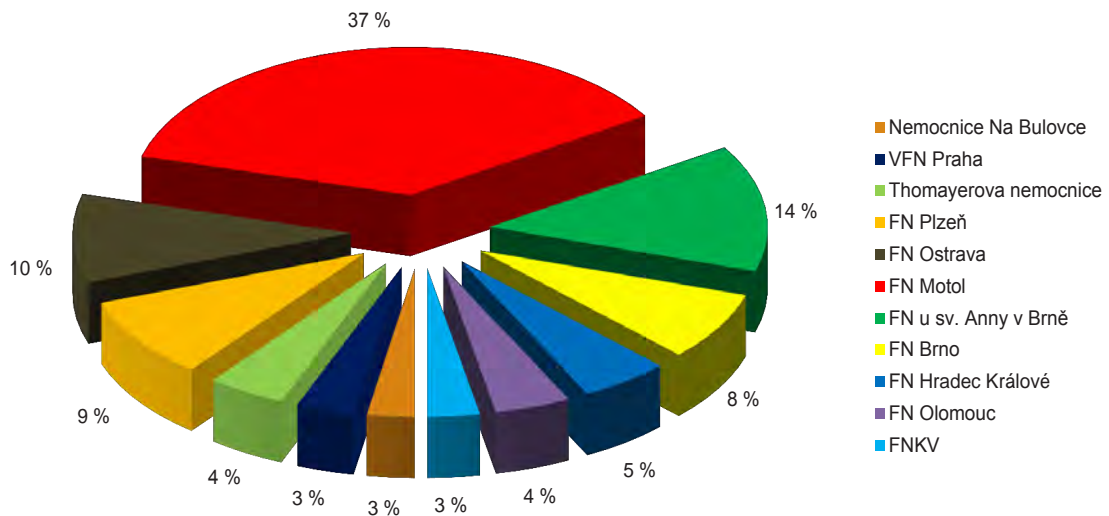
14 Usnesení vlády České republiky ze dne 8. června 2009 č. 715, o střednědobých výdajových rámcích vlády na léta 2010 až 2012.

15 Usnesení vlády České republiky ze dne 4. května 2009 č. 586, ke strategickým investicím v resortu Ministerstva zdravotnictví v roce 2009, a usnesení vlády České republiky ze dne 9. listopadu 2009 č. 1372, o změně usnesení vlády ze dne 4. května 2009 č. 586, ke strategickým investicím v resortu Ministerstva zdravotnictví v roce 2009.

16 Zákona č. 15/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku), ve znění pozdějších předpisů.

17 EDS/SMVS – informační systémy programového financování Evidenční dotační systém (EDS) a Správa majetku ve vlastnictví státu (SMVS).

Graf č. 1 – Podíl jednotlivých fakultních nemocnic na celkové výši vyčerpaných peněžních prostředků Programu za období let 2003 až 2012 (v %)



Zdroj: Ministerstvo zdravotnictví.

III. Skutečnosti zjištěné u příjemců podpory

NKÚ v rámci kontroly vybraných podprogramů prověřil čtrnáct akcí s celkovými náklady ve výši 6 625,3 mil. Kč, na které byly poskytnuty peněžní prostředky ve výši 5 565 mil. Kč. Nedostatky byly zjištěny zejména při přípravě akcí, v oblasti zadávání veřejných zakázek a při plnění podmínek poskytnutí dotace. V případě VZ na stavební práce docházelo ve většině případů ke změnám staveb; tyto změny byly způsobeny nedostatky v projektové i zadávací dokumentaci, dodatečnými požadavky FN, změnami technického řešení stavby i objektivními příčinami, které nebylo možné předvídat. To mělo za následek zvyšování nákladů a prodlužování termínů dokončení.

FN Plzeň, u níž NKÚ prověřil výstavbu onkologického centra a nákupy zdravotnické techniky (akce č. 505 a č. 702):

- u onkologického centra posuzovala při vyjádření efektivnosti vložených prostředků v investičním záměru dvě varianty, avšak nevyčíslila náklady jedné z variant, a to částečné přestavby a rekonstrukce stávajícího objektu. Propoččet nákladů uvedla pouze u zvolené varianty novostavby.

FN Brno, u níž NKÚ prověřil rekonstrukci operačních sálů, gynekologicko-porodnické kliniky, přístavbu stravovacího provozu a nákupy zdravotnické techniky (akce č. 505 a č. 602):

- u přístavby stravovacího provozu nepostupovala v souladu s ustanovením § 13 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., když rozdělila předmět veřejné zakázky na projektovou dokumentaci a autorský dozor, přestože mezi jednotlivými plněními existovala věcná, časová i místní souvislost; tímto postupem došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod zákonem stanovený finanční limit;
- u rekonstrukce operačních sálů uhradila za zkrácení doby realizace o dva měsíce částku 15,4 mil. Kč, což představuje přibližně 10 % celkových nákladů akce, přičemž dodatek ke smlouvě, v němž byly obsaženy tyto změny, byl podepsán jeden den před předáním a převzetím dokončeného díla;
- u nákupu zdravotnické techniky (CT) porušila podmínky poskytnutí dotace tím, že uhradila fakturu za dodávku dříve, než došlo k dodání předmětu smlouvy, a dále nepostupovala v souladu s ustanoveními zákona č. 563/1991 Sb.¹⁸ a vyhlášky č. 410/2009 Sb.¹⁹, když účtovala o zařazení majetku dříve, než byl způsobilý k užívání.

¹⁸ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

¹⁹ 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.

FN Ostrava, u níž NKÚ prověřil rekonstrukci traumatologie, urgentního příjmu, vybudování jednotky intenzivní péče a anesteziologicko-resuscitační kliniky, rekonstrukci oddělení centrální sterilizace a nákupy zdravotnické techniky (akce č. 201 a č. 402):

- u nákupu zdravotnické techniky (MR) nedodržela zásadu rovného zacházení ve smyslu ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb., když ze dvou obdržených nabídek, z nichž ani jedna neodpovídala požadavkům zadavatele, vyřadila pouze jednu nabídku;
- u nákupu zdravotnické techniky (CT):
 - a) porušila podmínky poskytnutí dotace tím, že uhradila fakturu za dodávku CT dříve, než došlo k dodání předmětu smlouvy;
 - b) nepostupovala v souladu s ustanoveními zákona č. 563/1991 Sb., neboť ze svého majetku nevyřadila zdravotnickou techniku v ceně 107,6 mil. Kč a vyřazení tohoto majetku nezúčtovala, a dále tím, že formálně provedenými fyzickými inventurami v letech 2008 až 2011 nezjistila inventarizační rozdíly;
- při rekonstrukci traumatologie, urgentního příjmu, vybudování jednotky intenzivní péče a anesteziologicko-resuscitační kliniky a při rekonstrukci oddělení centrální sterilizace:
 - a) nepostupovala v rámci zadávání stavebních prací, souvisejících nákupů zdravotnické techniky a vybavení interiéru v souladu s ustanoveními zákona č. 137/2006 Sb. např. tím, že zadala VZ na vícepráce formou JŘBU, ačkoliv nebyly naplněny zákonné podmínky; další nedostatky byly zjištěny především v oblasti posuzování kvalifikace a nabídek, činnosti hodnotící komise a oznámení o uzavření smlouvy;
 - b) porušila podmínky poskytnutí dotace tím, že uhradila faktury, aniž by si ověřila, zda práce a dodávky byly skutečně provedeny, a zároveň uhradila náklady nesouvisející s akcí, na niž byla dotace poskytnuta;
 - c) nespĺnila povinnosti stanovené zákonem č. 563/1991 Sb. pro oblast průkaznosti účetních záznamů;
 - d) nepostupovala při uzavírání smluv nejhospodárnějším způsobem, neboť v nich nezakotvila požadavek na uplatnění sankce v případě dodání díla vykazujícího vady, neuplatnila pokuty a neprodloužila platnost bankovní záruky na celou dobu provádění díla.

FN Motol, u níž NKÚ prověřil řešení havarijní situace v dětské části, rekonstrukci a modernizaci dětské části – objekty A, B, D, D1 – a dostavbu a rekonstrukce dětské části, a to včetně souvisejících nákupů zdravotnické techniky:

- u akce řešení havarijní situace v dětské části:
 - a) uzavřela v průběhu stavby v rámci JŘBU čtyři dodatky ke smlouvě o dílo, jimiž byla nabídková cena navýšena z 893,5 mil. Kč na 1 029,7 mil. Kč; po převzetí díla a po vydání kolaudačního rozhodnutí uzavřela s použitím JŘBU pátý dodatek ke smlouvě o dílo, jehož předmětem byla výstavba objektu za 105,3 mil. Kč, který nebyl součástí první fáze rekonstrukce, tedy ani součástí zadávací dokumentace, přičemž stavební práce byly zahájeny ještě před uzavřením dodatku;
 - b) investiční náklady na m³ rekonstrukce (odstranění havarijního stavu) dosáhly 11 780 Kč/m³ bez DPH;
- u akce rekonstrukce a modernizace dětské části – objekty A, B, D, D1:
 - a) uzavřela v průběhu stavby v rámci JŘBU celkem jedenáct dodatků ke smlouvě o dílo, jimiž byla nabídková cena navýšena z 3 386,5 mil. Kč na 4 018,8 mil. Kč; po převzetí díla a po vydání kolaudačního rozhodnutí uzavřela s použitím JŘBU dodatek na rekonstrukci jednoho objektu. Tato rekonstrukce v hodnotě 258,1 mil. Kč byla zahájena bez platného stavebního povolení – to bylo obnoveno a věcně prodlouženo až v reakci na kontrolu NKÚ;
 - b) neměla při zadání VZ na související pořízení zdravotnické techniky zcela ujasněny požadavky na obsah a cenu VZ, důsledkem byly nerealizované práce a dodávky ve výši 254 mil. Kč, což činilo 39,8 % nabídkové ceny původní VZ.

IV. Shrnutí a vyhodnocení

MZ nemá ujasněnou koncepci v otázkách postavení, počtu a vybavení fakultních nemocnic, což je důvodem absence navazujících strategických a koncepčních dokumentů, které by byly předpokladem pro dlouhodobé, systémové a efektivní vynakládání peněžních prostředků na rozvoj a obnovu materiálně-technické základny FN.

Stávající způsob financování nákupu, obnovy či modernizace zdravotnické techniky z Programu nezaručuje hospodárné, efektivní a účelné vynakládání peněžních prostředků. Uvedená situace byla způsobena absencí střednědobé koncepce MZ pro rozmístování zdravotnické techniky, neexistencí kontinuálního přehledu o již pořízené zdravotnické technice prostřednictvím všech typů dotací, zrušením komise pro posuzování rozmístění přístrojových zdravotnických prostředků, neexistencí registru referenčních cen i samotným přístupem přímých investorů (fakultních nemocnic).

Nedodržování stanovených podmínek ze strany MZ při financování z Programu má za následek rozdrobenost poskytované podpory do mnoha finančně méně náročných investičních akcí.

MZ průběžně nevyhodnocovalo naplňování cílů (indikátorů) podpory investičních akcí fakultních nemocnic, přestože rozpočet Programu vzrostl v období let 2004 až 2010 o 557 % na současných 18,7 mld. Kč a doba realizace se prodloužila o devět let.

MZ nemá zajištěny peněžní prostředky na dofinancování investičních akcí, které byly do Programu zařazeny dodatečně na základě přijetí zákona č. 112/2009 Sb.

Rozhodnutí MZ financovat rekonstrukci a modernizaci dětské části FN Motol pouze z peněžních prostředků Programu a vlastních zdrojů FN způsobilo významné rozdíly v podílu čerpání u jednotlivých fakultních nemocnic. Dotace pro FN Motol přesáhla v době ukončení kontrolní akce částku 5,1 mld. Kč, což je 37 % objemu celkově čerpaných peněžních prostředků Programu za období let 2003 až 2012.

NKÚ prověřil v rámci vybraných podprogramů čtrnáct akcí (u FN Motol, FN Plzeň, FN Brno a FN Ostrava) s celkovými náklady 6,6 mld. Kč, na které byly poskytnuty peněžní prostředky ve výši 5,6 mld. Kč. NKÚ zjistil u některých vybraných příjemců dotací řadu nedostatků při přípravě a realizaci akcí, v oblasti veřejných zakázek, účetnictví a dodržování podmínek poskytnutí dotace. Skutečnosti zjištěné kontrolou NKÚ, u kterých je důvodné podezření na porušení rozpočtové kázně, byly oznámeny příslušným finančním úřadům. Přestože MZ provedlo v kontrolovaném období celkem třináct kontrol zaměřených na akce vybraných podprogramů, nezjistilo ani v jedné z nich žádné pochybení.

12/12

Příjmy z výkonových poplatků (mýtného) a příjmy z časového zpoplatnění pozemních komunikací (časových kuponů), včetně souvisejících výdajů

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

Cílem kontroly bylo prověřit plnění příjmů získávaných vybíráním a vymáháním peněžních prostředků z mýtného a vybíráním peněžních prostředků za časové kupony a prověřit výdaje související s těmito příjmy; prověřit výkon správy pokut ukládaných, vybíraných a vymáhaných celními orgány v systému elektronického mýtného.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo dopravy, Ředitelství silnic a dálnic ČR, Státní fond dopravní infrastruktury a Generální ředitelství cel.

Kontrola byla prováděna od dubna do listopadu 2012. Kontrolováno bylo období let 2009 až 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející nebo následující.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo Ministerstvo dopravy, Státní fond dopravní infrastruktury a Generální ředitelství cel, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podané Státním fondem dopravní infrastruktury bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VII. zasedání, konaném dne 15. dubna 2013,

schválilo usnesením č. 8/VII/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo dopravy (dále také „MD“) je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy, v rozsahu své působnosti odpovídá za tvorbu státní politiky v této oblasti a za její uskutečňování. Podle zákona č. 13/1997 Sb.¹ zajišťuje provoz systému elektronického mýtného a výběr mýtného, přičemž se souhlasem vlády těmito činnostmi pověřilo Ředitelství silnic a dálnic ČR.

Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále také „ŘSD“) bylo zřízeno jako státní příspěvková organizace Ministerstvem dopravy. Na základě zřizovací listiny se ŘSD mimo jiné podílí na celostátní koncepci rozvoje systému výkonového zpoplatnění (dále také „SVZ“), zajišťuje výběr mýtného a smluvní vztahy provozování SVZ, spolupracuje s Policií ČR a Celní správou ČR v oblasti kontroly úhrady mýtného, shromažďuje, uschovává a zpracovává údaje za účelem stanovení, výběru a případného vymáhání mýtného.

Generální ředitelství cel (dále také „GŘC“), celní ředitelství a celní úřady tvořily do konce roku 2012 soustavu celních orgánů pro oblast celnictví. Podle zákona č. 13/1997 Sb. plnily mimo jiné úkoly při kontrole dodržování povinností při užívání zpoplatněných pozemních komunikací, ukládaly a vymáhaly související pokuty.

¹ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Státní fond dopravní infrastruktury (dále také „SFDI“) je státním fondem ve smyslu § 28 zákona č. 218/2000 Sb.² Organizačně a finančně zajišťuje každoroční emise časových kuponů. Mezi činnosti vykonávané SFDI patří i financování SVZ. Majetek, s nímž SFDI hospodaří, je podle zákona č. 104/2000 Sb.³ ve vlastnictví státu. SFDI je při hospodaření s prostředky svěřenými podle téhož zákona povinen dbát zásad obezřetnosti a efektivnosti⁴.

Zákon č. 13/1997 Sb. a vyhláška č. 527/2006 Sb.⁵ definovaly pozemní komunikace, které podléhaly zpoplatnění. Uživatelé těchto komunikací byli provozovatelé vozidel a jejich řidiči. Zpoplatnění pozemních komunikací bylo provedeno v podobě výkonového (mýtné) a časového zpoplatnění (časové kupony – dále také „ČK“). Smyslem zpoplatnění užívání pozemních komunikací bylo zejména finančně zapojit uživatele komunikací do výstavby nových úseků a zkvalitnění dálniční sítě.

Mýtnému od 1. ledna 2007 podléhají silniční motorová vozidla nejméně se čtyřmi koly, jejichž největší povolená hmotnost činí více než 12 t, resp. od 1. ledna 2010 více než 3,5 t. Před zpoplatněním mýtem podléhala tato vozidla časovému zpoplatnění. Mýtné lze uhradit před užitím zpoplatněné komunikace, tj. v režimu placení předem, nebo na základě smlouvy s ŘSD a bankovní záruky po jejím užití, tj. v režimu následného placení.

Časovému zpoplatnění podléhají vozidla do 3,5 t, resp. do 31. prosince 2009 mu podléhala vozidla do 12 t.

Do 30. června 2011 byly finanční prostředky získané ze zpoplatnění pozemních komunikací příjmem státního rozpočtu. Od 1. července 2011⁶ jsou finanční prostředky získané ze zpoplatnění pozemních komunikací příjmem SFDI.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Cíle zavedení SVZ

Výkonové zpoplatnění bylo zavedeno⁷ s cílem dosáhnout užší vazby mezi rozsahem užívání pozemních komunikací a zpoplatněním (princip spravedlnosti) při zajištění rovnosti uživatelů zpoplatněných úseků, ochrany životního prostředí, při zachování principu hospodárnosti a účelnosti fungování veřejné správy. Ve studiích a návrzích pro zavedení SVZ byl kladen důraz na levnost, výnosnost, efektivitu a vynutitelnost SVZ při eliminaci rizik nevhodně nastavených parametrů a zadávacích podmínek. Mělo dojít ke 2- až 3násobnému zvýšení čistých výnosů proti časovému zpoplatnění. Získané finanční prostředky měly být investovány do výstavby a údržby pozemních komunikací. Dalším důvodem pro realizaci SVZ byl výrazný nárůst užívání pozemních komunikací s průvodními negativními vlivy, a to hlavně v důsledku zintenzivnění mezinárodní tranzitní kamionové dopravy.

Ve studiích, které byly podkladem pro zavedení SVZ, dosahovala uvažovaná nákladovost v závislosti na způsobu a rozsahu zpoplatnění 10 až 40 %.

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

³ Ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Článek 2 odst. 7 a 8 přílohy k usnesení vlády ze dne 12. července 2000 č. 701, o Statutu Státního fondu dopravní infrastruktury.

⁵ Vyhláška č. 527/2006 Sb., o užívání zpoplatněných pozemních komunikací a o změně vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Zákon č. 152/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 80/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Tabulka č. 1 – Přehled mýtného evidovaného u ŘSD a v účetnictví SFDI (v tis. Kč)

Období	Příjmy z mýtného dle účetnictví SFDI	Spotřebované mýtné	Předepsané mýtné	Celkové náklady SVZ
Náklady na přípravu SVZ				139 739
2007	5 120 518	5 565 278	5 558 340	1 912 913
2008	6 009 367	6 144 152	6 134 851	3 427 227
2009	5 440 064	5 543 272	5 536 155	4 752 937
2010	6 244 507	6 574 441	6 565 113	2 758 609
2011	8 482 584	8 126 017	8 111 964	2 623 375
Celkem	31 297 040	31 953 160	31 906 423	15 614 800

Zdroj: ŘSD, SFDI.

Pozn.: Předepsané mýtné je finanční částka předepsaná jednotlivým dopravcům na základě elektronického záznamu. Spotřebované mýtné je finanční částka, kterou skutečně zaplatili jednotliví uživatelé.

Realizované inkaso za pět let provozu (od roku 2007) dosáhlo 31 297,04 mil. Kč s čistým výnosem 15 682,24 mil. Kč. Náklady činily celkem 15 614,8 mil. Kč, tj. průměrná nákladovost za pět let 49,9 %⁸ (průměrné roční náklady 3 122,96 mil. Kč). Do nákladů nebyly započteny náklady GŘC na výkon kontrolní činnosti, které činily cca 150 mil. Kč⁹ ročně (včetně časového zpoplatnění)¹⁰, a náklady na telematické aplikace. Průměrný roční čistý výnos z mýtného dosáhl 3 136,45 mil. Kč.

Před zpoplatněním mýtem, tj. v roce 2006, dosáhlo inkaso z časového zpoplatnění 1 468,66 mil. Kč¹¹ (z toho 1 208,62 mil. Kč činilo inkaso za vozidla nad 12 t a 260,04 mil. Kč za vozidla od 3,5 t do 12 t¹²). Při nákladovosti 7,02 % dosáhl čistý výnos z časového zpoplatnění (pro kategorie vozidel nad 12 t a 3,5–12 t) v roce 2006 částku 1 382,29 mil. Kč.

MD jako správce kapitoly nestanovilo kritéria pro hodnocení cílů SVZ. MD plnilo legislativní a metodickou funkci, ale nemělo nastaven tok informací nezbytných pro soustavné hodnocení SVZ (souvisejících výdajů). Z podkladů a vyjádření MD vyplynulo, že MD sledovalo a vyhodnocovalo pouze inkaso mýtného; náklady z pohledu jejich výše, předmětu a věcné opodstatněnosti nesledovalo.

2. Zvýšení sazby mýtného a související úpravy SVZ

S účinností od 1. ledna 2011 a od 1. ledna 2012 došlo v každém roce k zvýšení sazeb mýtného o 25 %¹³. Toto zvýšení vycházelo z dohody mezi MD a Sdružením automobilových dopravců ČESMAD BOHEMIA (dále také „ČESMAD“) ze dne 8. listopadu 2010 o zavedení slev pro časté uživatele pozemních komunikací, samostatné kategorie pro autobusy a systému aktivního řešení mýtných přestupků.

⁸ Náklady na zavedení SVZ jsou uvedeny v kontrolním závěru z KA č. 11/13, který byl zveřejněn v části 2/2012 *Věstníku NKÚ* s tím rozdílem, že byly započteny náklady do konce roku 2011 a nebyly započteny náklady na telematické aplikace (zdroj dat: ŘSD, SFDI; výpočet NKÚ). Pro stanovení hrubého příjmu z provozu SVZ použil NKÚ stav vedený v účetnictví SFDI, protože pouze tyto finanční prostředky lze použít na rozvoj dopravní infrastruktury.

⁹ Zdroj: GŘC a ŘSD.

¹⁰ Kontrola v oblasti výkonového zpoplatnění vyžaduje nepřetržitý výkon činnosti celními orgány a speciální technické zabezpečení a je proti kontrole časového zpoplatnění výrazně nákladnější. Náklady na kontrolu v SVZ nelze samostatně vyčíslit.

¹¹ Zdroj: *Závěrečná zpráva k hospodářským výsledkům dálničních kuponů emise 2006*.

¹² V roce 2009 činilo inkaso časových poplatků u vozidel kategorie od 3,5 t do 12 t celkem 338,46 mil. Kč, tj. při nákladovosti 7,52 % čistý výnos 313,01 mil. Kč.

¹³ Nařízení vlády č. 415/2010 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 354/2011 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací, ve znění pozdějších předpisů.

Tabulka č. 2 – Zastoupení uživatelů v SVZ

Rok	Předepsané mýtné (v Kč)			Meziroční nárůst celkových hodnot
	Zahraniční	Tuzemské	Celkem	
2007	2 150 575 480	3 407 764 805	5 558 340 284	x
2010	2 714 838 802	3 850 274 147	6 565 112 950	16 %
2011	3 493 847 718	4 618 116 254	8 111 963 972	19 %
Změna 2007–2011	62 %	36 %	46 %	x
Mýtné transakce				
2007	77 841 132	146 370 902	224 212 034	x
2010	111 724 501	207 189 468	320 436 538	25 %
2011	125 802 617	224 584 833	351 756 313	9 %
Změna 2007–2011	62 %	53 %	57 %	x

Zdroj: ŘSD, zpracováno NKÚ.

Vývoj předepsaného mýtného a mýtných transakcí mezi roky 2010 a 2011 je uveden v tabulce č. 2. Za srovnatelné časové období roku 2012 bylo předepsané mýtné navýšeno o 8 % (odůvodnění k nařízení vlády předpokládalo 15% navýšení mýtného za rok 2012).

– Slevy na mýtném a princip spravedlnosti

Slevy na mýtném byly zavedeny s účinností od 22. října 2012. MD předpokládalo maximální roční výši slev v částce 350 mil. Kč, přičemž slevy mělo využívat cca 20 000 dopravců.¹⁴ V odůvodnění k nařízení vlády a dohodě s ČESMAD se předpokládalo, že sleva bude kompenzována v rámci zvýšených příjmů z mýtného v důsledku zvýšených tarifních sazeb, které budou činit cca 1 mlrd. Kč. Náklady na zavedení a administraci slev činily 45 mil. Kč.¹⁵

Podle odůvodnění k nařízení vlády MD očekávalo, že získáním nových informací zejména o uživatelích v režimu placení předem a jejich vozidlech dojde k úspoře administrativních nákladů na kontrolu a vymáhání nedoplatků. Tyto údaje a doklady však ŘSD mohlo požadovat i před zavedením slev. Nejnižší sleva 5 % je poskytována po projetí mýtného nad 100 000 Kč ročně. Režim placení předem využívají převážně zahraniční uživatelé s nižším spotřebovaným mýtným, kteří neprojedou mýtné ve výši nutné pro přiznání slevy. 232 554 elektronických palubních jednotek (dále také „OBU“)¹⁶ registrovaných na zahraniční uživatele realizovalo v roce 2011 celkem 89,9 mil. transakcí s mýtným ve výši 2 474,5 mil. Kč, což je průměrně 10 641 Kč na jednu OBU.

Administrativní náklady na vymáhání mýta u všech uživatelů do roku 2015 byly smluvně ujednány ve výši 20,52 mil. Kč bez DPH¹⁷. Podle směrnice Evropského parlamentu a Rady¹⁸ lze slevy na mýtném zavést, jen pokud mj. povedou k prokazatelným administrativním úsporám. Vzhledem k výši nákladů na zavedení slev a pevně stanoveným nákladům na vymáhání vyhodnotil NKÚ dosažení úspor administrativních nákladů v oblasti kontroly a vymáhání nedoplatků jako nereálné.

Dosažení administrativních úspor nepodporuje ani konstrukce slevy, neboť výše spotřebovaného mýta u vozidel zahraničních uživatelů v systému placení předem nedosahuje limitu nutného pro přiznání alespoň minimální slevy (tj. limitu 100 000 Kč ročně). U uživatele v režimu následného placení má ŘSD dostatek informací z žádosti o tuto formu úhrady a u tuzemských účastníků v režimu placení předem může potřebné informace pro vymáhání získávat z jiných zdrojů, např. z centrální evidence motorových vozidel nebo z obchodního rejstříku.

¹⁴ Odůvodnění a závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace k nařízení vlády č. 352/2012 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Zdroj: MD a ŘSD.

¹⁶ Z anglického „On-Board-Unit“. OBU slouží k identifikaci vozidla při průjezdu branou a zaznamenání mýtných transakcí. Počet OBU vyjadřuje počet vozidel registrovaných v SVZ. (Zdroj: ŘSD.)

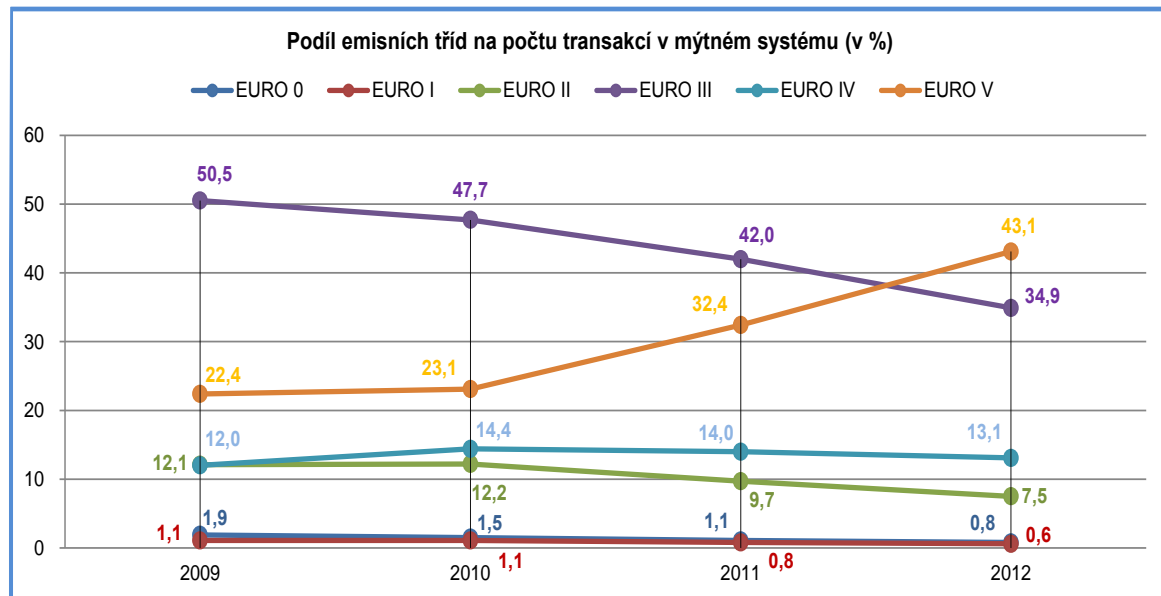
¹⁷ Daň z přidané hodnoty.

¹⁸ Ustanovení čl. 7i odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 1999/62/ES, o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly.

– Nezvýšení sazeb mýtného u emisních tříd EURO V a vyšších

U emisních tříd EURO V a vyšších se sazby mýtného nezvýšily z důvodu motivace tuzemských přepravců k obnově vozového parku.¹⁹

Graf č. 1 – Vývoj zastoupení emisních tříd mezi roky 2009–2012



Zdroj: MD a ŘSD.

Dále z tabulky č. 2 vyplývá, že přes zvýšení sazeb mýtného v roce 2011 a přes mírný nárůst intenzity dopravy na zpoplatněné síti komunikací se inkaso mýtného nijak výrazně nezvýšilo. ŘSD odhadlo dopad kategorií vozidel EURO V a vyšších na inkaso mýtného takto: v roce 2011 snížení o 685 mil. Kč a za prvních sedm měsíců roku 2012 o dalších 475 mil. Kč (odhad na celý rok 2012 činil 815 mil. Kč)²⁰. Snižování inkasa se bude dále s narůstajícím počtem vozidel emisních tříd EURO V a vyšších prohlubovat.

MD na zjištění NKÚ reagovalo touto informací: „Na nižší růst tržeb z důvodu stejných sazeb u EURO V a vyšší bude muset MD reagovat, např. přeskupením vozidel dle emisí, zvýšením sazeb dle inflace.“

– Rozšíření SVZ o kategorii autobus

Od 1. září 2011 byla zavedena kategorie autobus s výrazně nižší sazbou mýtného²¹. Důvodem změny byla přímá podpora hromadné osobní dopravy (zejména pravidelné) před individuální s příznivým dopadem na životní prostředí a na dopravní kongesce.

Podle sdělení ŘSD jednorázové náklady ŘSD na zavedení kategorie autobus do SVZ činily celkem 33,35 mil. Kč. Dále lze očekávat průběžné náklady na obměnu, repasi a doplnění stavu OBU a poplatky za provoz OBU této kategorie. V období od 9/2011–9/2012 bylo registrováno 23 991 autobusů. Za 12 měsíců účinnosti dosáhlo inkaso mýtného této kategorie 106,37 mil. Kč.

Inkaso mýtného u této kategorie vozidel za období 9/2011–7/2012 bylo dle informace ŘSD proti původnímu způsobu zpoplatnění sníženo cca o 267 mil. Kč. MD v odůvodnění k nařízení vlády předpokládalo cca 10 tis. autobusů, snížení mýtného o 120 mil. Kč a jednorázové náklady 25 mil. Kč. MD předpokládalo výrazně menší snížení inkasa mýtného. Průběžné náklady Ministerstvo dopravy v odůvodnění návrhu na zavedení této kategorie neuvodlo.

¹⁹ Odůvodnění k nařízení vlády č. 354/2011 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Hodnoty vycházejí z přepočtu sazeb pro vozidla EURO V a vyšších při neposkytnutí výjimky.

²¹ Nařízení vlády č. 243/2011 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 484/2006 Sb., o výši časových poplatků a o výši sazeb mýtného za užívání určených pozemních komunikací, ve znění pozdějších předpisů.

– Aktivní řešení mýtných přestupků uživatelem

Funkcionalita „aktivní řešení mýtných přestupků uživatelem“ umožňuje uživatelům v režimu následného placení dodatečně zaplatit nedoplatky vzniklé na 44 kontrolních branách²², avšak nedoplatky z ostatních 212 mýtných bran uhradit neumožňuje.

S ohledem na krátkou dobu od zavedení této funkcionality není možné její efektivnost vyhodnotit. Dosavadní ekonomický přínos ve výši 227 tis. Kč za období 1/2012–9/2012 při vynaložení 31 mil. Kč na její zavedení je zatím minimální. Nedoplatky z mýtných bran musí ŘSD vymáhat standardní cestou s vynaložením dalších nákladů na vymáhání.

MD na zjištění NKÚ týkající se dohody s ČESMAD reagovalo informací, že „MD by mělo zvážit úpravy tarifů v návaznosti na další vývoj tržeb z mýtného a na výsledky slev“.

3. Organizační zajištění SVZ a smluvní vztahy

3.1 Organizační struktura

Významná část činností je zabezpečována generálním dodavatelem služeb a jeho dodavateli (soukromoprávními subjekty). V materiálech, které byly podkladem pro rozhodování vlády ČR a Parlamentu ČR o nastavení SVZ, bylo zdůrazňováno, že zvolené řešení musí vést k úsporám nákladů.

Vládou ČR²³ byl zvolen model státního financování s odloženým splácením pořizovacích nákladů s tím, že provozovatelem SVZ bude státní příspěvková organizace ŘSD. Výhodou této varianty měla být zejména minimalizace negativních dopadů a možnost kontroly provozovatele ze strany státu. Jednou z dalších zvažovaných variant bylo uzavření smlouvy se soukromým subjektem, který by provozoval SVZ. Výhodou tohoto řešení mělo být přenesení většiny rizik a nákladů na zavedení a provoz SVZ na soukromý subjekt, získání znalostí a inovací soukromého sektoru.

Realizovaný SVZ neodpovídá variantě schválené vládou ČR, neboť SVZ je kombinací obou variant. V průběhu realizace SVZ se projevily nedostatky ve smluvních ujednáních souvisejících s předáváním podkladů pro stanovení a následné vymáhání mýtného (vymáhání nedoplatků mýtného bylo ponecháno ŘSD), placením poplatků generálnímu dodavateli služeb za neaktivní OBU, stanovením počtu uživatelů a placením poplatků za platbu mýtného kartou (blíže bod 2.3 a bod 4. tohoto kontrolního závěru).

3.2 Rozsah dodavatelsky realizovaných služeb

Na základě smlouvy o službách je generálnímu dodavateli služeb vyplácena odměna za služby, jejíž výše se odvíjí od úspěšnosti služeb měřené nezávislým znalcem. Smluvní strany ujednaly, že minimální úspěšnost předepsání mýtných transakcí v kalendářním měsíci musí činit 95 % všech transakcí, které měly být v SVZ zaznamenány branami.

Podklady a důvody pro stanovení 95% úspěšnosti pro celou dobu platnosti smlouvy (tj. 10 let) nebyly NKÚ předloženy. MD pouze sdělilo, že vycházelo ze zkušeností z jiných zemí a vyspělosti technologií.

Při dosažení vyšší úspěšnosti než 95 % má generální dodavatel služeb nárok na zvýšení odměny za služby o částku odpovídající 50 % mýtných poplatků z mýtných transakcí přesahujících stanovenou hranici úspěšnosti. V případě, že by nebylo dosaženo úspěšnosti 95 %, byl by dodavatel služeb povinen dorovnat ušlé mýtné z vlastních zdrojů. Tato situace nenastala.

Úspěšnost dodávaných služeb byla ověřována nezávislým znalcem na náklady ŘSD. V roce 2007 přesahovala průměrná měsíční úspěšnost 97 % a od roku 2008 přesahuje 99 %, což s ohledem na konstrukci odměny přináší významný prospěch generálnímu dodavateli služeb. Za období let 2007 až 2011 ŘSD zaplatilo generálnímu dodavateli služeb za zvýšenou úspěšnost služeb odměnu ve výši

22 Součástí kontrolního systému jsou kontrolní brány osazené technologií pro určování druhu, kategorie a poznávací značky vozidla a dále mýtné brány, které pouze snímají signál OBU k určení projetého mýtného.

23 Usnesení vlády ČR ze dne 12. ledna 2005 č. 42, k Návrhu zavedení výkonového zpoplatnění na vybraných pozemních komunikacích v České republice.

755,24 mil. Kč vč. DPH a nezávislým znalcům za vyhodnocení úspěšnosti uhradilo finanční částku ve výši 113,45 mil. Kč vč. DPH.

Zvýšení sazeb mýtného nebo vylepšení SVZ za účelem zvýšení příjmů státního rozpočtu, resp. SFDI, významně zvyšuje odměnu dodavatele služeb. Sjednaný způsob odměňování nezohledňuje zaběhnutí SVZ do praxe.

Smluvní ujednání o zvýšení odměny generálnímu dodavateli služeb a doby, na kterou je sjednáno, bylo pro stát nevýhodné. MD při sjednání závazku platit zvýšenou odměnu nepostupovalo v souladu s ustanovením § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., protože dosahování příjmů z mýtného nebylo nastaveno nejehospodárnějším způsobem.

3.3 Poplatky za platbu mýtného platební kartou

Mýtné je možné platit bezhotovostně prostřednictvím bankovních a tankovacích karet. MD v zadávací dokumentaci očekávalo registraci 87 500 vozidel (včetně 25% rezervy) do SVZ, k čemuž také byly generálním dodavatelem služeb kalkulovány poplatky za použití platebních karet při platbě mýtného.²⁴

Očekávání MD bylo výrazně podhodnocené. S nárůstem počtu vozidel na cca 630 000 rostly náklady na poplatky za platbu platební kartou, které nebyly pokryty smlouvou o službách. Generální dodavatel služeb požadoval po ŘSD za období 1/2007–12/2011 úhradu částky 499,50 mil. Kč vč. DPH za poplatky za platbu platební kartou, které nebyly kalkulovány ve smlouvě. ŘSD pro posouzení tohoto požadavku nechalo vypracovat znalecké posudky, za které zaplatilo dalších 810 tis. Kč vč. DPH.

Při obnově smluvního vztahu s generálním dodavatelem by mělo ŘSD zvážit úpravu všeobecných smluvních podmínek provozovatele elektronického mýtného²⁵ tak, aby poplatky za použití platebních karet nešly k tíži ŘSD, resp. státu.

4. Kontrola dodržování zpoplatnění, ukládání a vymáhání pokut

4.1 Kontrola dodržování výkonového zpoplatnění

SVZ automaticky generuje případy vozidel podezřelých z porušení mýtné povinnosti, které jsou dále ověřovány Centrem manuální validace provozovaným generálním dodavatelem služeb. Centrum manuální validace po ověření označuje podezřelé případy jako incidenty a zasílá je mobilním hlídkám Celní správy ČR ke kontrole zaplacení mýta.

Proti původnímu předpokladu je v SVZ registrován výrazně vyšší počet OBU. Současně od roku 2007 došlo k nárůstu zpoplatněných úseků. Průměrný počet pracovníků mobilních hlídek Celní správy ČR vykonávajících kontrolu naopak poklesl, počet vozidel mobilní kontroly se od roku 2007 nezměnil.

Zatímco počet mýtných transakcí mezi roky 2009–2011 i počet incidentů ověřených Centrem manuální validace meziročně významně stoupal, objem incidentů řešených mobilními hlídkami Celní správy ČR rostl méně dynamicky, viz tabulka č. 3, a v procentuálním vyjádření ve vztahu k počtu ověřených incidentů dokonce klesal (24 % v roce 2009, 18 % v roce 2011). Mobilní hlídky Celní správy ČR převážnou většinu z nich (89 % až 94 %) uzavřely jako přestupek.

Tabulka č. 3 – Kontrolní činnost mobilních hlídek CS*

	2009	2010	2011
Celkový počet mýtných transakcí	239 754 251	320 436 538	351 756 313
Verifikováno Centrem manuální validace	1 093 186	1 337 983	1 837 281
Zkontrolováno mobilními hlídkami CS	258 312	301 754	330 053

Zdroj: ŘSD.

* CS = Celní správa ČR.

24 Poplatky zahrnují: poplatky bance vydávající kartu, poplatek bance akceptující kartu, poplatek za autorizaci a zpracování transakce, případně další poplatky.

25 Smluvními podmínkami provozovatele elektronického mýtného byly v souladu s ustanovením § 22c odst. 2 a 5 zákona č. 13/1997 Sb. upravovány některé podrobnosti úhrady mýtného.

Tabulka č. 4 – Náklady na kontroly vykonávané mobilními hlídkami Celní správy ČR

	Počet pracovníků mob. hlídek Celní správy ČR	Počet vozidel	Náklady GŘC (v Kč)	Náklady ŘSD (v Kč)	Náklady celkem (v Kč)
2009	319	35	158 948 115	47 931 494	206 879 609
2010	327	35	157 181 361	52 415 364	209 596 725
2011	315	35	147 905 466	65 821 304	213 726 770
Celkem			464 034 942	166 168 162	630 203 104

Zdroj: GŘC a ŘSD.

V průměru byly na jednu kontrolu vynaloženy finanční prostředky ve výši 708 Kč, na jedno zjištěné porušení právních předpisů 3 601,61 Kč a 4,59 Kč na jednu korunu uložené blokové pokuty. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že v případě hlídky mobilní kontroly dislokované na Celním úřadu Praha D5 bylo po dobu několika let dosahováno 2,3násobně nižší efektivity kontroly v SVZ, než činil průměr dosahovaný ostatními celními úřady, a GŘC nepřijalo dostatečně pružně opatření k nápravě.

4.2 Ukládání a vymáhání pokut

Celní správa ČR v kontrolovaném období při kontrole výkonového a časového zpoplatnění²⁶ zjistila 178 976 porušení právních předpisů upravujících zpoplatnění, z toho 96 % bylo vyřešeno pokutou v blokovém řízení. Uložené pokuty dosáhly 141,2 mil. Kč.²⁷ Pokuty uložené cizím státním příslušníkům činily cca 50 %. Počet porušení, uložených pokut a jejich finanční objem připadá ze dvou třetin na výkonové zpoplatnění.

Sankce za porušení právních předpisů byly ukládány jen v případech, kdy bylo vozidlo zastaveno hlídkou mobilní kontroly Celní správy ČR. Při ukládání pokut v SVZ byla zohledňována četnost porušení právních předpisů v oblasti zpoplatnění. ŘSD informace o porušení právních předpisů zjištěné v průběhu vymáhání nedoplatků soukromoprávními subjekty Celní správě ČR k uložení sankce nepředávalo.

Vymáhání nedoplatků na pokutách prováděla Celní správa ČR podle právních předpisů upravujících správu daní a poplatků. Nedoplatky na pokutách byly vymáhány zároveň s dalšími daňovými nedoplatky, takže náklady na vymáhání nelze samostatně vyčíslit.

Pokuty uložené v kontrolovaném období na místě nezaplacené cizími státními příslušníky byly vymoženy z 50 % (u tuzemských dlužníků dosáhla úspěšnost vymáhání 75 %). Z důvodu výše uložených pokut a vysokých nákladů spojených s jejich vymáháním v zahraničí a z důvodu nemožnosti vymáhat nedoplatky prostřednictvím zahraničních správních orgánů (tak, jak je tomu při vymáhání ostatních daňových nedoplatků) bylo zaslání výzvy k zaplacení pokuty v náhradní lhůtě zpravidla jediným úkonem vůči cizím státním příslušníkům při vymáhání pokut.

5. Vyúčtování uniklého mýta a vymáhání mýtného

Zákon č. 13/1997 Sb. a vyhláška č. 527/2006 Sb. upravovaly pouze způsob zjištění a stanovení výše mýtného za pomoci OBU. V případech, kdy Centrum manuální validace (generální dodavatel) zaznamenalo pod kontrolní branou průjezd vozidla, které nebylo zaregistrováno uživatelem do SVZ nebo u něž nesouhlasily zaregistrované údaje (např. neodpovídal počet náprav, hmotnost vozidla), případně byla nefunkční OBU, byly podklady pro vyúčtování mýtného předávány ŘSD.

ŘSD začalo teprve po 1. lednu 2010 vyúčtovat uniklé mýtné a vymáhat nedoplatky občanskoprávní cestou, přestože tuto cestu mohlo využívat od samého počátku zavedení SVZ (tj. od roku 2007). Minimálně ve třech případech²⁸ soudy zamítly návrh ŘSD s odůvodněním, že vyúčtování a následné vymáhání nedoplatků z období 2007, resp. 2008, až v roce 2011 je v rozporu se zásadami poctivého

²⁶ Celní správa zajišťuje kontrolní činnost v časovém i výkonovém zpoplatnění. Kontrolní činnost je prováděna souběžně, a proto nelze náklady podle způsobu zpoplatnění samostatně vyčíslit.

²⁷ Kontrolu zpoplatnění je oprávněna provádět i Policie ČR, její výsledky nejsou v tomto kontrolním závěru zohledněny.

²⁸ Rozsudky č. j. 13 EC 984/2011-71, 111 EC 188/2011-83 a 4 EC 190/2011-49.

obchodního styku a že se jedná o zneužití státní moci. Proti tomu v řadě případů byly nároky ŘSD uznány. Zahraničním uživatelům byly výzvy k úhradě mýtného odeslány až v roce 2012.

K 30. září 2012 z celkového počtu 41 979 případů²⁹, kdy mýtné v úhrnné výši 41,56 mil. Kč nebylo pomocí OBU stanoveno ve správné hodnotě, byli uživatelé vyzváni k zaplacení mýtného v 18 702 případech v hodnotě 31,83 mil. Kč. Zbývající část tvoří případy, u nichž uniklé mýtné u jednoho uživatele z tuzemska či ze Slovenska nepřesáhlo částku 100 Kč (od roku 2011 částku 300 Kč) – u zahraničních subjektů činil stanovený limit 500 Kč.

NKÚ zjistil, že v období let 2007–2009 ŘSD nevyúčtovalo v přiměřené lhůtě dlužníkům mýtné ve výši 28,38 mil. Kč a následně nevymáhalo nedoplatky. Nepostupovalo tak v souladu s ustanovením § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., neboť neuplatňovalo právo státu na úhradu mýtného včas (právo státu uplatnilo po třech letech). K 30. září 2012 byly z důvodu insolvence dlužníků odepsány nedoplatky v celkové výši 911 tis. Kč.

Soudně bylo vymáháno 2 138 případů nedoplatek ve výši 4,74 mil. Kč, z toho bylo vymoženo 1,2 mil. Kč. 58,79 % ze všech do září 2012 soudně vymáhaných nedoplatek nepřesáhlo 1 000 Kč³⁰. ŘSD nevyužilo oprávnění dle ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. umožňující upustit od vymáhání pohledávek do 1 000 Kč za rok u jednoho dlužníka.

K 30. září 2012 bylo celkem vymoženo uniklé mýtné v hodnotě 17,57 mil. Kč, z toho jen 6,83 % na základě podané žaloby, ostatní uniklé mýtné bylo uhrazeno na základě výzvy.

ŘSD s účinností od 27. února 2009 do 1. března 2015 uzavřelo s advokátní kanceláří a společností pro správu a vymáhání pohledávek „smlouvu o poskytování služeb spojených s evidencí a vymáháním nedoplatek na mýtném“, která zahrnuje činnosti od zjišťování výše uniklého mýta a jeho vyúčtování až po jeho úhradu.³¹ ŘSD ekonomickou výhodnost tohoto řešení nedoložilo.

Součástí služeb, které jsou ve smlouvě podrobně specifikovány, bylo i vybudování softwaru v celkové hodnotě 39,5 mil. Kč bez DPH. Software zabezpečuje celý průběh vymáhání a evidence nedoplatek a zajišťuje tvorbu a odesílání dokumentů (výzev, generování žalob a exekučních návrhů apod.), párování plateb atd. Za průběžně poskytované služby, včetně právních, byla ve smlouvě dohodnuta paušální měsíční odměna ve výši 285 tis. Kč bez DPH. Za právní služby na vyžádání byla sjednána odměna dle hodinové sazby ve výši 3 500 Kč, resp. 2 500 Kč, bez DPH za každou započatou hodinu právní pomoci a ve výši advokátního tarifu za promeškaný čas. Za plnění služeb podle smlouvy bylo uhrazeno celkem 56,88 mil. Kč bez DPH. Nákladová efektivnost vymáhání uniklého mýta a nedoplatek dosáhla 0,32 Kč, což znamená, že na jednu korunu vynaložených nákladů byl výnos 32 haléřů.³²

NKÚ prověřil 36 případů vymáhání nedoplatek a zjistil, že uhrazeno bylo pouze 14 z nich. Dále bylo zjištěno, že nedoplatky devíti dlužníků v celkové výši 17 875 Kč vzrostly navýšením o soudní poplatky, odměny advokátní kanceláři, paušální poplatky, příp. náklady na exekuci, na celkovou částku 89 882 Kč. Přestože soudy nároky ŘSD uznaly, advokátní kancelář nevymohla u kontrolovaných případů žádnou částku. Rozsudkem Krajského soudu v Plzni³³ bylo rozhodnuto o snížení náhrady nákladů ŘSD na právní zastoupení advokátní kanceláří s odůvodněním, že ŘSD by mělo být vybaveno odborným aparátem k plnění svých profesních úkolů.

²⁹ Případy, u kterých bylo ŘSD schopno určit dlužníka a vyčíslit uniklé mýtné jinou cestou.

³⁰ Podle ustanovení § 35 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, lze upustit od vymáhání pohledávek, jejichž jmenovitá hodnota včetně příslušenství, případně jejich součet, nepřesahuje 1 000 Kč za rok a dlužník odmítá dluh dobrovolně splnit.

³¹ Poskytovanými službami jsou zejména: evidence mýtných incidentů, vyhodnocení potenciálních nedoplatek včetně automatického zpracování dat, identifikace a dopočítání pohledávek a nedoplatek na mýtném, identifikace a ztotožnění provozovatelů vozidel, seskupení pohledávek a nedoplatek podle provozovatelů a předání k procesu vymáhání, vypracování a zaslání výzev k plnění a další komunikace s dlužníky, podávání žalob, zastupování před soudem, komunikace s exekutory, konzultace, poradenství a analýzy.

³² Vzhledem k tomu, že v nákladech jsou zahrnuty pořizovací náklady na software, bude s rostoucím objemem vymožených mýtných nedoplatek efektivita postupně narůstat.

³³ Rozsudek č. j. 25 Co 86/2012-164.

Smluvně zajišťované úkony k vymození nedoplatků na mýtném jsou činnostmi, které při vymáhání nedoplatků na pokutách uložených za porušení povinnosti v SVZ vykonávají celní orgány.

Vymáhání nedoplatků na mýtném bylo ve všech materiálech, které vláda ČR vzala svými usneseními na vědomí, koncipováno v rovině veřejnoprávní, konkrétně mělo být prováděno celními orgány. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že MD takovou úpravu procesu vymáhání nedoplatků na mýtném do příslušných ustanovení právních předpisů nenavrholo, nedoplatky jsou vymáhány občanskoprávní cestou dodavatelským způsobem.

6. Registrace vozidla v SVZ a úprava registru vozidel

Registrace vozidla v SVZ a uvedení správných a úplných údajů je základní podmínkou pro využívání výkonově zpoplatněných komunikací i pro správné zjištění a vyměření mýtného. Obsah evidence údajů o mýtném, práva a povinnosti ŘSD při vedení evidence a práva a povinnosti uživatele ohledně sdělování údajů byly legislativně upraveny od zavedení SVZ.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že z celkového počtu 476 107 provozovatelů vozidel v režimu placení předem byly pouze u 33 183 provozovatelů uvedeny úplné a správné údaje. Neúplné údaje o provozovatelích v tomto režimu znemožňovaly identifikaci dlužníků. ŘSD nevedlo evidenci údajů o mýtném v souladu s ustanoveními § 22b odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb. a § 12 vyhlášky č. 527/2006 Sb. Údaje do evidence byly v režimu placení předem vkládány zejména na místech pro distribuci OBU a za jejich správnost a úplnost odpovídal generální dodavatel služeb. ŘSD refundace za nedostatky v evidenci s generálním dodavatelem neřešilo. Převážně z důvodu nezjištění provozovatele vozidla bylo odepsáno uniklé mýtné v celkové výši 311,67 mil. Kč, čímž byly zároveň sníženy příjmy státního rozpočtu, resp. SFDI.

Neúplné údaje o tuzemských provozovatelích a vozidlech může ŘSD na základě novely zákona č. 56/2001 Sb.³⁴ účinné od 1. července 2011 doplňovat z centrálního registru vozidel způsobem umožňujícím dálkový a nepřetržitý přístup. ŘSD na zpracování údajů z registru vynaložilo 1,16 mil. Kč.

V období od března 2007 do září 2008 byly při měření úspěšnosti SVZ nezávislým znalcem využívány informace z registru vozidel pro určení, zda se jedná o vozidlo s mýtnou povinností, či nikoli. Generální dodavatel služeb přístup do registru vozidel neměl. Odchylka mezi údaji naměřenými znalcem a údaji generálního dodavatele se promítala do výše odměny za služby v neprospěch generálního dodavatele. Využívání registru vozidel nezávislým znalcem při určení vozidel s mýtnou povinností vytvářelo nerovný přístup pro generálního dodavatele služeb. ŘSD zadalo nezávislému znalci přepočítání odměny za období březen 2007 až září 2008, v důsledku čehož došlo k jejímu navýšení o 69,14 mil. Kč. Náklady na opakované přepočítání odměny za služby činily 18,48 mil. Kč.

Pro identifikaci provozovatele vozidla, které nebylo zaregistrováno v SVZ a použilo zpoplatněnou komunikaci, nemělo ŘSD odpovídající přístupy do registru vozidel. O nutnosti upravit přístup ŘSD do registru vozidel pojednával již materiál MD z ledna 2003³⁵. MD navrhlo právní úpravu pro oblast přístupu do registru vozidel opožděně, přestože o nutnosti takové úpravy vědělo již v době přípravy výkonového zpoplatnění, což se negativně projevilo ve výši odepsaných nedoplatků a ve vynaložení dalších prostředků na opakovaný přepočet odměny pro generálního dodavatele služeb.

7. Dodatečné mýtné, odstavení vozidla a kauce na úhradu pokuty a mýtného

NKÚ na vzorku 275 dlužníků, kterým mobilní hlídky Celní správy ČR uložily pokutu, prověřil, zda bylo uhrazeno dlužné mýtné. Bylo zjištěno, že v 84 případech nebyly do ukončení kontroly NKÚ nedoplatky na mýtném doplacený.

³⁴ Zákon č. 56/2001 Sb., ze dne 10. ledna 2001 o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb.

³⁵ Projekt Ministerstva dopravy a spojů č. 804/110/101 *Elektronické platby mýtného*.

Již v lednu 2003 a 2004³⁶ bylo navrhováno zavedení tzv. dodatečného mýta (tj. zvýšeného mýtného, které by byl řidič vozidla povinen uhradit kontrolnímu orgánu), dále zavedení kaucí a možnosti odstavit vozidlo. SFDI takovou úpravu připravil v návrhu změny zákona č. 13/1997 Sb. z roku 2004, MD však tento návrh do zákona, kterým byl SVZ zaveden, nezpracovalo.

S účinností do 30. června 2011³⁷ byl celník oprávněn naříditi řidiči jízdu na nejbližší vhodné místo a zabránit mu v další jízdě použitím technického prostředku, odmítl-li řidič na zpoplatněné pozemní komunikaci uhradit na místě mýtné. ŘSD pro tyto účely zajistilo platební terminály. Z právní úpravy však nebylo zřejmé, zda k úhradě mýtného může dojít prostřednictvím celního orgánu, a navíc SVZ technicky neumožňoval mobilním hlídkám Celní správy ČR zjistit výši dlužného mýtného. Příslušné ustanovení bylo neaplikovatelné a bylo s účinností od 1. července 2011 zrušeno³⁸.

Dodatečné mýtné MD začlenilo až do návrhu zákona č. 152/2011 Sb. s tím, že jeho výběr měly zajišťovat celní orgány. Na základě meziresortního připomínkového řízení byl tento institut z návrhu zákona vypuštěn. Naopak byla do tohoto zákona s účinností od 1. července 2011 vložena ustanovení § 43a (vybírání kaucí), § 43b (vracení a propadnutí kaucí) a § 43c (zabránění v jízdě), která bylo možné aplikovat v případech důvodného podezření, že se řidič, resp. provozovatel vozidla, bude vyhýbat přestupkovému řízení nebo řízení o správním deliktu.

Výběr kaucí na úhradu pokut upravilo GŘC služebním předpisem č. 12/2012 schváleným 2. července 2012. Následně bylo do 30. listopadu 2012 celními orgány ČR vybráno devět kaucí v celkové výši 120 tis. Kč. Oprávnění vybírat kauce se jeví jako pozitivní prvek při výběru pokut, neboť motivuje přestupce k úhradě pokuty na místě, avšak nebylo celními úřady rok využíváno. Problematické může být prokazování důvodného podezření, že přestupce uloženou pokutu neuhradí nebo že se bude vyhýbat přestupkovému řízení či správnímu řízení.

K zabezpečení inkasa mýtného by přispělo, kdyby kauce mohla být stanovena ve výši pokrývající jak případnou pokutu, tak i nedoplatek na mýtném, případně zavedení institutu dodatečného mýta.

8. Kauce na OBU a nespotřebované mýtné

ŘSD požaduje složení kauce³⁹ ve výši 1 550 Kč jako záruku za vrácení funkční a nepoškozené OBU. Lhůta pro vrácení OBU nebyla stanovena, neboť MD předpokládalo, že OBU budou vraceny z důvodu kauce.

Ke dni 2. listopadu 2012 bylo evidováno celkem 107 280 ks⁴⁰ OBU, u nichž nebyla déle než tři roky uskutečněna mýtná transakce, a přesto nebyly vráceny. Za tyto OBU byly složeny kauce v celkové výši 166,28 mil. Kč (z toho 97 % uhradili zahraniční uživatelé) a bylo předplaceno nespotřebované⁴¹ mýtné v celkové výši 135,15 mil. Kč. Teprve po změně zákona č. 13/1997 Sb.⁴² s účinností od 1. září 2012 propadají kauce po jednom roce od poslední mýtné transakce ve prospěch SFDI. Návrh zákona byl předložen do meziresortního připomínkového řízení v červenci roku 2011.

ŘSD hradí generálnímu dodavateli služeb odměnu za správu účtů k OBU, na kterých nedochází k mýtným transakcím, protože i po změně zákona účinné od 1. září 2012 je na nich evidováno nespotřebované mýtné (tyto OBU zvyšují celkový počet provozovaných OBU v SVZ). Vyhláška č. 527/2006 Sb.⁴³ nadále uvádí, že nespotřebované mýtné je platné pouze po dobu tří let od poslední mýtné transakce. V případě odhlášení vozidla ze SVZ se předplacené mýtné vrací provozovateli vozidla, avšak nebylo upraveno, že

36 Součást projektu Ministerstva dopravy a spojů č. 804/110/101 *Elektronické platby mýtného*.

37 Ustanovení § 40 odst. 7 písm. e) zákona č. 13/1997 Sb.

38 Zákon č. 152/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

39 Ustanovení § 22b odst. 4 písm. b) a odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb.

40 OBU, které by expirovaly za roky 2009, 2010, 2011 a za část roku 2012.

41 Nespotřebované mýtné je zálohou vloženo na OBU v režimu placení předem na v budoucnu spotřebované mýtné.

42 Zákon č. 196/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

43 S účinností od 1. ledna 2013 je účinná vyhláška č. 470/2012 Sb., která nahrazuje vyhlášku č. 527/2006 Sb.

propadnutí kauce je důvodem pro odhlášení vozidla ze SVZ. V případě nekontaktnosti provozovatele nebylo upraveno, jak s nespotřebovaným mýtným nakládat⁴⁴.

MD nepostupovalo v souladu s ustanoveními § 22 a § 24 zákona č. 2/1969 Sb., neboť ani po více než pěti letech provozu SVZ nevyřešilo nakládání s nespotřebovaným mýtným v případech, kdy vozidlo nebylo odhlášeno ze SVZ. Také v případě úpravy propadnutí kauce za neaktivní OBU nepostupovalo MD dostatečně pružně, v důsledku čehož právní úprava řešící tento problém nabyla účinnosti až od 1. září 2012. ŘSD nemohlo do té doby se složenými kaucemi ve výši 166,28 mil. Kč nakládat, neboť zákon neupravoval lhůtu pro jejich propadnutí.

9. Časové zpoplatnění

Distribuci časových kuponů (ČK) zajišťoval SFDI prostřednictvím komisionářů a jejich oprávněných prodejců. V roce 2009 se jednalo o 6 500 distribučních míst, v roce 2010 celkem 6 400 a v roce 2011 celkem 6 900 míst.

Největší položku nákladů SFDI souvisejících se zajištěním časového zpoplatnění představovala provize komisionářům. Její výše byla závislá na nominální hodnotě ČK, počtu prodaných ČK a výši sjednaného procenta provize⁴⁵. Toto procento bylo v jednotlivých letech postupně snižováno tak, aby nedocházelo k neúměrnému růstu vyplacených provizí. V období 2009–2011 byly vyplaceny provize v celkové výši 477,57 mil. Kč bez DPH, resp. 571,24 mil. Kč vč. DPH.

Druhou největší položkou nákladů byla výroba ČK – výše těchto nákladů se odvíjela podle množství pásem, s rostoucím množstvím ČK klesala cena za kus. Náklady na výrobu ČK za roky 2009–2011 činily celkem 106,68 mil. Kč.

Celkové inkaso časových poplatků za roky 2009 až 2011 činilo 9 171,16 mil. Kč a čistý výnos 8 489,51 mil. Kč; průměrná celková nákladovost v jednotlivých letech činila 7,4 %. Efektivita výroby a distribuce prodaných ČK se průměrně pohybovala na hodnotě 13,45 Kč⁴⁶. V kontrolovaném období efektivita časového zpoplatnění rostla v důsledku zvyšující se ceny ČK a relativně konstantních nákladů.

SFDI musel k 31. květnu roku předcházejícího emisi ČK závazně stanovit objem a strukturu ČK. Objem výroby ČK nelze stanovit tak, aby nedocházelo k žádné likvidaci vyrobených ČK. NKÚ však zjistil, že po skončení platnosti neprodaných ČK bylo likvidováno průměrně 14 % ČK ročně a že na jejich výrobu bylo vynaloženo cca 5 mil. Kč. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že SFDI nenastavil systém objednávání a doobjednávání ČK tak, aby došlo k výraznému snížení počtu likvidovaných ČK. Přestože v zápisech likvidační komise byla každoročně uvedena celková výše nákladů na výrobu zlikvidovaných ČK, SFDI nepřijal účinné opatření k nápravě a nenastavil ani indikátor a parametr pro hodnocení přiměřenosti nadvýroby.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akce navázala na akci č. 11/13, jejímž předmětem byla kontrola peněžních prostředků vynaložených na pořízení a provoz systému výběru mýtného za užívání silniční infrastruktury České republiky.

Zpoplatnění užívání vybraných pozemních komunikací bylo zavedeno mimo jiné z důvodu zajištění nových finančních zdrojů na výstavbu a údržbu pozemních komunikací.

44 Dle § 16 odst. 1 vyhlášky č. 527/2006 Sb.: „Vozidlo se odhlásí ze systému elektronického mýtného vrácením elektronického zařízení provozovatelé systému elektronického mýtného. V případě, kdy elektronické zařízení nemůže být vráceno (např. v případě jeho ztráty nebo zničení), odhláší se vozidlo písemným oznámením provozovatelé systému elektronického mýtného na kontaktní místo.“

45 Tj. 5,25 % v roce 2009, 5,2 % v roce 2010 a 5,175 % v roce 2011.

46 Ukazatel udává, kolik korun výnosů přináší jedna koruna vynaložených nákladů.

Inkaso mýtného za pět let provozu (2007–2011) dosáhlo 31 297,04 mil. Kč, celkové náklady⁴⁷ činily 15 614,80 mil. Kč (49,9 %), tj. čistý výnos mýtného činil 15 682,24 mil. Kč. Průměrné roční inkaso činilo 6 259,41 mil. Kč a průměrné náklady 3 136,45 mil. Kč.⁴⁸

Inkaso časových poplatků za roky 2009–2011 činilo 9 171,16 mil. Kč, celkové náklady činily 681,64 mil. Kč (7,4 %), tj. čistý výnos z časového zpoplatnění dosáhl výše 8 489,51 mil. Kč. Průměrné inkaso za rok činilo 3 057,05 mil. Kč a průměrné náklady 227,21 mil. Kč.

Cíl SVZ získat nové finanční prostředky na rozvoj pozemních komunikací byl dosažen, avšak při vysokých nákladech a významném zvýšení ceny za užívání zpoplatněných komunikací.⁴⁹

V důsledku dohody MD s ČESMAD upravující zvýšení sazeb mýtného průměrně o 25 % v roce 2011 a o dalších 25 % v roce 2012 byly zvýšeny náklady SVZ.

V souvislosti se zavedením slev na mýtném NKÚ doporučuje, aby MD sledovalo dodržování podmínek pro zavedení slev daných předpisy EU (zejména dosahování skutečných administrativních úspor) a přijímalo adekvátní opatření.

MD negativně ovlivnilo výsledky výkonového zpoplatnění těmito skutečnostmi:

- nezajistilo organizační zabezpečení SVZ v souladu se schválenou koncepcí SVZ,
- nesledovalo a nevyhodnocovalo výdaje na SVZ z pohledu účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti,
- nenavrhlo dostatečně pružně nezbytnou právní úpravu přístupu do registru vozidel, propadnutí kaucí za OBU a nakládání s nespotřebovaným mýtným,
- významně podhodnotilo počet uživatelů zpoplatněných úseků a související náklady,
- uzavřelo pro stát nevýhodné smluvní ujednání o odměně generálního dodavatele SVZ a služeb.

ŘSD nevedlo evidenci SVZ v souladu s právními předpisy, což se negativně projevilo do inkasa mýtného a souvisejících nákladů. Zjišťování a vyúčtování uniklého mýtného s následným vymáháním pohledávek a nedoplatků bylo ŘSD zahájeno opožděně (o tři roky) za využití outsourcingu, přestože se jednalo o běžné úkony vykonávané jinými správními orgány v rámci jejich činnosti. Celkové náklady na vymáhání pohledávek a nedoplatků uhrazené advokátní kanceláři a společností pro správu a vymáhání pohledávek činily 56,88 mil. Kč, vymožené mýto činilo 18,27 mil. Kč.

V současnosti realizovaný způsob vymáhání mýtného a nedoplatků na mýtném a pokutách považuje NKÚ za neefektivní. Variantou by bylo sjednotit vymáhání pohledávek a nedoplatků na mýtném a pokutách tak, aby bylo zajišťováno správním orgánem postupy upravenými daňovým řádem⁵⁰, případně by mohlo být řešením zavedení dodatečného mýta.

V průměru byly na jednu kontrolu vynaloženy finanční prostředky ve výši 708 Kč a na jednu korunu uložené blokové pokuty bylo vynaloženo 4,59 Kč.

NKÚ identifikoval riziko v nedostatečnosti zajištění kontroly mobilními hlídkami Celní správy ČR. Vývoj zajišťování této činnosti neodpovídá vývoji rozsahu zpoplatněných úseků, růstu počtu uživatelů ani růstu identifikovaných incidentů.

47 V celkových nákladech není započten nerealizovaný příjem z časového zpoplatnění vozidel zpoplatněných mýtným.

48 Jedná se o průměrné hodnoty, vývoj inkasa a nákladů je uveden v tabulce č. 1.

49 NKÚ při hodnocení plnění cíle nezohlednil růst ceny ČK ani růst počtu uživatelů.

50 Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

12/15

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu *Ministerstvo zemědělství* za rok 2011, účetní závěrka a finanční výkazy *Ministerstva zemědělství* za rok 2011

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/15. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jaromíra Steidlová.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda *Ministerstvo zemědělství* při sestavení závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavení účetní závěrky a finančních výkazů za rok 2011 postupovalo v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovanou osobou bylo *Ministerstvo zemědělství* (dále také „MZe“).

Kontrolovaným obdobím byl rok 2011 včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku následujícího.

Kontrola byla prováděna v době od května do října 2012.

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

Kolegium NKÚ na svém III. zasedání, konaném dne 18. února 2013,

schválilo usnesením č. 10/III/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

MZe bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. MZe je ústředním orgánem státní správy, organizační složkou státu (dále také „OSS“), samostatnou účetní jednotkou a správcem rozpočtové kapitoly 329 – *Ministerstvo zemědělství* (dále také „kapitola 329 MZe“).

MZe bylo v roce 2011 zřizovatelem 22 organizačních složek státu a 9 příspěvkových organizací. Údaje od těchto podřízených organizací se promítají do příjmů a výdajů kapitoly státního rozpočtu 329 MZe. V roce 2011 mělo MZe na území České republiky 13 krajských agentur pro zemědělství a venkov a 13 krajských pozemkových úřadů.

Účetnictví MZe je členěno do čtrnácti účetních okruhů tvořených ústředím MZe a třinácti krajskými agenturami pro zemědělství a venkov.

V působnosti MZe je Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“) zřízený zákonem č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů.

V roce 2011 činil podíl příjmů MZe na celkovém souhrnu příjmů kapitoly 329 MZe 98,84 % a podíl výdajů MZe na celkovém souhrnu výdajů kapitoly 329 MZe byl 95,26 %. Podíl aktiv MZe na celkovém souhrnu vykázaných aktiv za kapitolu 329 MZe byl 87,27 %.

Kontrolovány byly činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví MZe a měly vliv na hodnoty kontrolovaných významných konečných zůstatků účtů v účetní závěrce MZe k 31. prosinci 2011 (dále také „ÚZ“), na hodnotu údajů ve finančních výkazech MZe za rok 2011¹ a na závěrečný účet kapitoly 329 MZe za rok 2011.

¹ Finanční výkazy nejsou od 1. ledna 2010 součástí účetní závěrky.

Kontrola byla provedena u položek ÚZ a finančních výkazů výběrovým způsobem v návaznosti na jejich významnost.

Tato kontrolní akce navazuje svým zaměřením na dvě předchozí kontrolní akce², v jejichž rámci byly kontrolovány činnosti, majetek a závazky, které byly předmětem účetnictví MZe a které měly vliv na hodnoty vykázané v ÚZ k 31. prosinci kontrolovaných let a na závěrečné účty kapitoly 329 MZe v letech 2008 a 2009.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Účetní závěrka MZe k 31. prosinci 2011

MZe sestavilo ÚZ v rozsahu dle § 18 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, tj. sestavilo rozvahu, výkaz zisku a ztráty, přílohu, přehled o peněžních tocích a přehled o změnách vlastního kapitálu.

Tabulka č. 1 – Základní údaje účetní závěrky MZe k 31. prosinci 2011 (v Kč)

Ukazatel	Účetní hodnota
Aktiva (netto)	31 933 309 946,79
Pasiva	31 933 309 946,79
Náklady	44 701 466 053,32
Výnosy	28 082 960 121,83

Zdroj: účetní závěrka MZe k 31. prosinci 2011.

Tabulka č. 2 – Údaje za běžné období³ z výkazu rozvaha k 31. prosinci 2011 (v Kč)

Aktiva (v netto hodnotě)			Pasiva		
Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva celkem	Vlastní kapitál ⁴	Cizí zdroje ⁵	Pasiva celkem
3 448 702 086,33	28 484 607 860,46	31 933 309 946,79	-13 851 241 487,90	45 784 551 434,69	31 933 309 946,79

Zdroj: účetní závěrka MZe k 31. prosinci 2011.

Tabulka č. 3 – Údaje za běžné období z výkazu zisku a ztráty k 31. prosinci 2011 (v Kč)

Náklady	Výnosy	Výsledek hospodaření po zdanění
44 701 466 053,32	28 082 960 121,83	-16 618 505 931,49

Zdroj: účetní závěrka MZe k 31. prosinci 2011.

Tabulka č. 4 – Údaje za běžné období z přílohy ÚZ k 31. prosinci 2011, část A.4. (v Kč)

Podrozvahové účty	Účetní hodnota
P.I. Majetek účetní jednotky	13 273 204,13
P.II. Odepsané pohledávky a závazky	98 108,40
P.III. Podmíněné pohledávky z důvodu užívání majetku jinou osobou	0,00
P.IV. Další podmíněné pohledávky a ostatní podmíněná aktiva	49 722 149,87
P.V. Podmíněné závazky z důvodu užívání cizího majetku	0,00
P.VI. Další podmíněné závazky a ostatní podmíněná pasiva	1 208 645 242,68
P.VII. Vyrovnávací účty	1 145 551 780,28

Zdroj: účetní závěrka MZe k 31. prosinci 2011.

² Kontrolní akce č. 09/08 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2009 *Věstníku NKÚ*) a kontrolní akce č. 10/07 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2010 *Věstníku NKÚ*).

³ Konečné stavy účtů v ÚZ.

⁴ Součástí vlastního kapitálu nebyly v roce 2011 (stejně jako v roce 2010) výdajové účty rozpočtového hospodaření.

⁵ Výdajové účty rozpočtového hospodaření byly v roce 2011 (stejně jako v roce 2010) zařazeny do cizích zdrojů.

1.1 Regulace platná a účinná v roce 2011; její vliv na ÚZ a na možnost vyjádřit se k její spolehlivosti ÚZ

S účinností od 1. ledna 2011 byl novelizován zákon o účetnictví. Rovněž byla novelizována 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.

Vyhláška č. 410/2009 Sb. stanovuje obsahové vymezení některých syntetických účtů jako položek ÚZ. Obdobně jako v roce 2010 však existuje množství položek výkazu rozvaha a výkazu zisku a ztráty, jejichž obsahové vymezení vychází dle § 10 odst. 1 vyhlášky č. 410/2009 Sb. z názvu dané položky, jejího systematického zařazení a případně z obvyklého způsobu užití příslušného syntetického účtu. U celkem 60 syntetických účtů (tj. cca 18 % účtů směrné účtové osnovy) není stanoveno jejich obsahové vymezení, což může vést v některých případech k výkladovým obtížím při volbě správného syntetického účtu.

Při inventarizaci v roce 2011 bylo povinné použít novou prováděcí vyhlášku č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků, která vymezila povinnosti vybraných účetních jednotek při zajištění, provedení a vyhodnocení inventarizace majetku a závazků. Do roku 2010 byla inventarizace upravena jen v zákoně o účetnictví.

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

Účetní regulace platná pro OSS byla pro účetní období roku 2011 dále doplněna vydáním nových českých účetních standardů pro některé vybrané účetní jednotky⁶:

- český účetní standard (dále také „ČÚS“) č. 703 – *Transfery* (zveřejněn ve *Finančním zpravodaji* č. 8/2010, s účinností od 1. ledna 2011), který nahradil ČÚS č. 703 – *Transfery* platný pro rok 2010;
- český účetní standard č. 705 – *Rezervy* (zveřejněn ve *Finančním zpravodaji* č. 8/2010, s účinností od 1. ledna 2011);
- český účetní standard č. 706 – *Opravné položky a vyřazení pohledávek* (zveřejněn ve *Finančním zpravodaji* č. 8/2010, s účinností od 1. ledna 2011);
- český účetní standard č. 707 – *Zásoby* (zveřejněn ve *Finančním zpravodaji* č. 8/2010, s účinností od 1. ledna 2011);
- český účetní standard č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku* (zveřejněn ve *Finančním zpravodaji* č. 3/2011, s účinností od 31. prosince 2011); tento standard byl v průběhu roku 2011 novelizován (zveřejněno ve *Finančním zpravodaji* č. 5/2011 ze dne 20. října 2011).

V roce 2011 platilo celkem osm českých účetních standardů.

1.1.1 Skutečnosti ovlivňující vypovídací schopnost informací v účetní závěrce

Příjmové a výdajové účty organizačních složek státu v účetní závěrce

MZe v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2011 ve výkazu rozvaha vykázalo v souladu s přílohou č. 1 vyhlášky č. 410/2009 Sb. příjmy ve výši 28 087 899 601,48 Kč samostatně jako aktiva a výdaje ve výši 45 578 777 882,20 Kč samostatně jako cizí zdroje. Jde o položky ÚZ představující nejvýznamnější část aktiv a pasiv.

Příjmy a výdaje vykázané MZe k 31. prosinci 2011 představují dle ustanovení § 24 a § 29 vyhlášky č. 410/2009 Sb. hodnotu realizovaných příjmů a uskutečněných výdajů, tzn. tokové veličiny⁷. Ve výkazu rozvaha se tak dle platné právní úpravy vykazovaly kromě stavu účtů ke konci rozvahového dne i tokové

6 Vybranými účetními jednotkami jsou podle § 1 odst. 3 zákona o účetnictví OSS, státní fondy podle rozpočtových pravidel, Pozemkový fond ČR, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti, příspěvkové organizace a zdravotní pojišťovny. ČÚS č. 701 až 708 v bodu 1 uvádějí, že jejich cílem je stanovit postupy účtování „pro některé vybrané účetní jednotky“. Vyhláška č. 410/2009 Sb. v § 2 uvádí výčet vybraných účetních jednotek, na které se tato vyhláška vztahuje, jedná se o vybrané účetní jednotky dle zákona o účetnictví kromě zdravotních pojišťoven. České účetní standardy č. 701 až 708 se tak vztahují na vybrané účetní jednotky kromě zdravotních pojišťoven.

7 Nejedná se o zůstatky příjmových a výdajových bankovních účtů; ty jsou v souladu s § 45 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), k 31. prosinci nulové.

veličiny. V souladu s českým účetním standardem č. 702 – *Otevírání a uzavírání účetních knih* se při otevírání účetních knih počátkem následujícího účetního období převádí rozdíl příjmů a výdajů na účet 404 – *Agregované příjmy a výdaje minulých let*, který je vykazován v rámci vlastního kapitálu. Věcně jde o stejné ekonomické veličiny, účetní předpisy je však v jednom účetním období považují za aktiva a cizí zdroje a v následujícím účetním období za vlastní kapitál. Uživatelům ÚZ je tímto předkládána informace o majetku a cizích zdrojích, která je obtížně interpretovatelná ve vztahu k OSS.

Rozložení změny metody odpisování do dvou účetních období

Od roku 2011 je pro OSS stanovena vyhláškou č. 410/2009 Sb. povinnost odpisovat dlouhodobý majetek. Z ustanovení § 66 odst. 9 této vyhlášky a z bodu 8.2 ČÚS č. 708 – *Odpisování dlouhodobého majetku* vyplývá, že první použití metody odpisování dlouhodobého majetku mají účetní jednotky provést až k 31. prosinci 2011 tak, že do účetnictví se promítne jako oceňovací rozdíl při změně metody. Tím jsou v účetní závěrce na účtu 406 – *Oceňovací rozdíly při změně metody* vykázány oprávky k majetku od doby jeho pořízení až do 31. prosince 2011. Odpisy za rok 2011 tak nejsou v účetní závěrce vykázány ve výkazu zisku a ztráty v nákladech, ale v rozvaze. O odpisech je průběžně účtováno až v účetním období 2012. Změna metody je tedy dle vyhlášky č. 410/2009 Sb. rozložena do dvou po sobě jdoucích účetních období.

Finanční vypořádání transferů za rok 2010

Problematiku finančního vypořádání transferů neupravuje ČÚS č. 703 dostatečně. Zejména neupravuje, jak má OSS účtovat o převodu prostředků, představujících výši vratek z finančního vypořádání, ze svého účtu cizích prostředků na příjmový (vypořádací) účet Ministerstva financí. V roce 2011 v souladu s vyhláškou č. 52/2008 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem, provedlo MZe finanční vypořádání vztahů se státním rozpočtem za rok 2010. Vratky dotací ve výši 161 071 410 Kč, které byly převedeny na příjmový účet Ministerstva financí, účtovalo MZe na stranu DAL účtu 245 – *Jiné běžné účty* a souvztažně na stranu MÁ DÁTI (dále jen „MD“) účtu 378 – *Ostatní krátkodobé závazky*.

Vzhledem k tomu, že ČÚS č. 703 tuto oblast účtování dostatečně neupravuje, dá se pouze dovodit určitá analogie s ustanovením bodu 4.12 ČÚS č. 703, který stanoví pro finanční vypořádání v příslušném rozpočtovém roce účet 401 – *Jmění účetní jednotky*. Při tomto postupu dochází ke snížení hodnoty jmění OSS v důsledku přeposlání peněžních prostředků Ministerstvu financí od konečného příjemce transferu. Současně ale může být dovozováno, že vybrané účetní jednotky mohly použít i jiné účty, např. účet 404 – *Agregované příjmy a výdaje minulých let*, na kterém jsou vykázány transfery poskytnuté v předchozích letech. Předpisy regulující účetnictví by měly tuto typickou a běžnou záležitost u vybraných účetních jednotek jednoznačně stanovit a omezit tím možnost různých účetních přístupů založených na různém výkladu.

Přehled o peněžních tocích

Přehled o peněžních tocích, jeho obsahové vymezení, uspořádání a označování položek, včetně jeho závazného vzoru pro účetní období roku 2011, stanovuje vyhláška č. 410/2009 Sb. Avšak v některých případech vyhláška tyto skutečnosti nestanovila zcela systematicky (v obsahovém vymezení položky A.I.2. *Změna stavu opravných položek* nedefinovala, že její součástí by měly být i opravné položky k pohledávkám a k zásobám, ale stanovila je jako obsah položky A.I.6. *Ostatní úpravy o nepeněžní operace*) a v některých případech ne zcela úplně. Vyhláška č. 410/2009 Sb. vůbec nestanovila, v jakých položkách přehledu o peněžních tocích by měly být vykázány položky rozvahy B.III.1. *Příjmový účet organizačních složek státu* a D.I.1. *Zvláštní výdajový účet*. MZe pro jejich vykázání použilo položku R. *Stav peněžních prostředků k okamžiku sestavení mezitímní účetní závěrky nebo k rozvahovému dni*. Uvedení těchto účtů na dané položce „R“ výkazu neodpovídá jejímu obsahovému vymezení. Nicméně vykázání těchto účtů je nezbytné proto, aby mohl být přehled o peněžních tocích sestaven⁸ a předán do centrálního systému účetních informací státu.

8 Vyhláškou č. 403/2011 Sb. byla s účinností od 1. ledna 2012 vyhláška č. 410/2009 Sb. novelizována a došlo k odstranění uvedených nedostatků v účetní regulaci.

1.1.2 Části účetní závěrky, ke kterým se NKÚ nevyjadřuje

Celková částka, ke které se NKÚ nevyjadřuje, byla na základě údajů z položek ÚZ vyčíslena ve výši 62 004 457 239,12 Kč.

Drobný dlouhodobý majetek a oprávky

Účetní předpisy (včetně ČÚS) pro vybrané účetní jednotky neupravují pro účetní období roku 2010 a 2011 jednoznačně postup účtování o pořízování drobného dlouhodobého majetku. Zejména z nich nevyplývá povinnost či možnost jednorázového dooprávkování tohoto majetku.

MZe k 1. lednu 2010 provedlo jednorázové 100% dooprávkování drobného dlouhodobého majetku pořízeného v předchozích obdobích, a to následovně: Drobný dlouhodobý nehmotný majetek zaúčtovalo na stranu MD účtu 403 – *Dotace na pořízení dlouhodobého majetku* a na stranu DAL účtu 078 – *Oprávký k drobnému dlouhodobému nehmotnému majetku* ve výši 229 938 762,98 Kč. Drobný dlouhodobý hmotný majetek zaúčtovalo na stranu MD účtu 403 – *Dotace na pořízení dlouhodobého majetku* a na stranu DAL účtu 088 – *Oprávký k drobnému dlouhodobému hmotnému majetku* ve výši 379 403 011,05 Kč. Účet 403 tak byl k datu 1. ledna 2010 ovlivněn celkem částkou 609 341 774,03 Kč. Následně byl tento účet k datu 1. ledna 2011 převeden v souladu s účetními předpisy na účet 401 – *Jmění účetní jednotky*. Dooprávkování drobného dlouhodobého majetku pořízeného před rokem 2009 ve výši 609 341 774,03 Kč tak ovlivnilo v ÚZ sestavené k 31. prosinci 2011 účet 401 (jeho snížení na straně MD). V průběhu roku 2010 a 2011 MZe účtovalo nově pořízený drobný dlouhodobý majetek na příslušný majetkový účet (018 – *Drobný dlouhodobý nehmotný majetek*, resp. 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek*), a současně jej zaúčtovalo do nákladů a vytvářelo oprávký v 100% výši. V ÚZ sestavené k 31. prosinci 2011 MZe oprávký vykázalo u příslušného účtu drobného dlouhodobého majetku ve sloupci KOREKCE, a to u účtu 018 – *Drobný dlouhodobý nehmotný majetek* ve výši 219 955 849,93 Kč a u účtu 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* ve výši 396 412 958,84 Kč. Ve sloupci NETTO tak vykázalo u drobného dlouhodobého majetku nulové hodnoty.

Vzhledem k nejasné aplikovatelnosti vyhlášky č. 410/2009 Sb. v této oblasti se NKÚ nevyjadřuje ve výkazu rozvaha k částce 219 955 849,93 Kč tvořící 100% výši oprávek k drobnému dlouhodobému nehmotnému majetku a k částce 396 412 958,84 Kč tvořící 100% výši oprávek k drobnému dlouhodobému hmotnému majetku vykázaných u účtů 018 a 028 ve sloupci KOREKCE a dále k otázce, zda zůstatek účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* není podhodnocen o částku 609 341 774,03 Kč.

Vyřazování dlouhodobého majetku

Pro účetní období roku 2010 i 2011 neexistovaly pro vybrané účetní jednotky, které v těchto letech neodepisovaly dlouhodobý majetek, jednoznačně stanovené postupy, jak správně účtovat o jeho vyřazování. Směrná účtová osnova nestanovila účty, na které by měla být účtována pořizovací cena majetku při jeho vyřazení. Stanoveny byly pouze účty, na které se účtuje zůstatková cena majetku při jeho vyřazení. Nelze proto jednoznačně určit, zda při vyřazování majetku měla být výše jeho ocenění v účetnictví účtována do nákladů v účtové třídě 5 – *Náklady* (která by tak byla nadhodnocena o nevyčíslenou výši oprávek), nebo na účet 406 – *Oceňovací rozdíly při změně metody* (který by tak byl nadhodnocen o nevyčíslenou výši zůstatkové ceny majetku).

V účetním období roku 2010 MZe o vyřazení dlouhodobého majetku v důsledku likvidace účtovalo na účet 403 – *Dotace na pořízení dlouhodobého majetku*, tzn. neúčtovalo o něm do nákladů. MZe tak postupovalo v určité analogii k dřívějšímu fondovému hospodaření, ačkoliv obsahové vymezení účtu 403 takové účtování neumožňovalo.

V účetním období roku 2011 MZe pak o vyřazení dlouhodobého majetku při vyřazení darem, likvidací, prodejem účtovalo na příslušných nákladových účtech v účtové třídě 5 a na účtu 401 – *Jmění účetní jednotky* při vyřazení bezúplatným převodem.

Vzhledem k nejasné právní úpravě se NKÚ nevyjadřuje v této oblasti k částce 18 769 246,71 Kč, která představuje konečný zůstatek účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku*, k částce 733 301 Kč, která

představuje konečný zůstatek účtu 553 – *Zůstatková cena prodaného dlouhodobého hmotného majetku*, a k částce 174 197,05 Kč, která představuje konečný zůstatek účtu 543 – *Dary* vykázaných ve výkazu zisku a ztráty.

Oceňovací rozdíly při ocenění majetku reálnou hodnotou

Pro účetní období roku 2010 i 2011 neexistovaly jednoznačně stanovené postupy pro vybrané účetní jednotky, jak zúčtovat oceňovací rozdíl při ocenění majetku reálnou hodnotou, zda účtovat prostřednictvím nákladového, či výnosového účtu, nebo prostřednictvím rozvahových účtů. MZe v účetním období roku 2011 v případě prodeje dlouhodobého majetku ke dni vyřazení odúčtovalo oceňovací rozdíl na účet 549 – *Ostatní náklady z činnosti* (v případě, že ocenění majetku reálnou hodnotou bylo nižší než původní ocenění), resp. na účet 649 – *Ostatní výnosy z činnosti* (v případě, že ocenění majetku reálnou hodnotou bylo vyšší než původní ocenění).

Vzhledem k nejasné aplikovatelnosti vyhlášky č. 410/2009 Sb. v této oblasti se NKÚ nevyjadřuje k tomu, zda zůstatek účtu 549 – *Ostatní náklady z činnosti* vykázaný ve výkazu zisku a ztráty není nadhodnocen o 1 171 440 Kč a zůstatek účtu 649 – *Ostatní výnosy z činnosti* vykázaný ve výkazu zisku a ztráty není nadhodnocen o 25 400 Kč.

Peněžní prostředky státního rozpočtu určené na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu EU nebo prostřednictvím Národního fondu (Transfery)

Účtování a vykazování účetních případů týkajících se poskytování peněžních prostředků státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky přímo z rozpočtu EU nebo prostřednictvím Národního fondu, bylo i v roce 2011 při aplikaci ČÚS č. 703 zatíženo nejasnostmi a nejednoznačnostmi. Přitom informace o těchto účetních případech patří v účetní závěrce MZe mezi nejvýznamnější.

ČÚS č. 703 platný pro rok 2011, který nahradil původní ČÚS č. 703, nově určil subjekty, které jsou v procesu realizovaných finančních toků zprostředkovatelem zahraničního transferu, včetně postupů jejich účtování. Tento standard stanovil, že: „MZe, pokud poskytuje prostředky získané od subjektu se sídlem v zahraničí, je zprostředkovatelem zahraničního transferu.“ MZe se však za zprostředkovatele zahraničního transferu v roce 2011 nepovažovalo, neboť v případě tzv. předfinancování poskytovalo prostředky ze svého rozpočtu. U následně přijatých refundací z EU, resp. z Národního fondu na příjmový účet se MZe považovalo vždy za příjemce, i když tyto přijaté prostředky, s výjimkou části prostředků operačního programu (dále jen „OP“) *Rybářství* nepoužívalo k úhradě závazků či k nákupu aktiv, jak stanovuje ČÚS č. 703 pro konečného příjemce. Kromě MZe, které je řídicím orgánem v rámci poskytování prostředků z EU na společnou zemědělskou politiku (dále také „SZP“), vstupoval do procesu realizovaných finančních toků SZIF jako zprostředkující subjekt, který poskytuje prostředky konečným příjemcům.

Postup stanovený v ČÚS č. 703 (konkrétně v bodu 5.1.2) pro zprostředkovatele zahraničního transferu neodpovídá skutečné praxi předfinancování. ČÚS č. 703 stanovuje postupy účtování pro případ, že zprostředkovatel nejdříve získá peněžní prostředky určené ke zprostředkování a následně je odešle příslušnému subjektu. Při takovémto postupu účtování nedochází k vykázaní nákladů a výnosů. Praxe předfinancování je však u MZe jiná, peněžní prostředky státního rozpočtu jsou nejdříve odeslány konečnému příjemci, v tomto případě z rozpočtu správce kapitoly (buď přímo, nebo prostřednictvím SZIF), a až následně jsou na základě žádosti správce kapitoly refundovány z EU nebo z Národního fondu. Postupy stanovené v ČÚS č. 703 jsou proto na předfinancování neaplikovatelné a nemožňují jednoznačně určit, zda je MZe poskytovatelem, příjemcem či zprostředkovatelem zahraničního transferu.

Rovněž termín „zahraniční transfer“ je ve smyslu ČÚS č. 703 nejasný a umožňuje více výkladů. Je zde vymezen tak, že se jedná o prostředky získané od subjektu se sídlem v zahraničí. MZe získává v rámci OP *Rybářství* refundované prostředky i od Národního fondu, Národní fond je dle § 37 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová

pravidla), souhrnem peněžních prostředků, které spravuje Ministerstvo financí. Je proto možný i výklad, že prostředky přijaté z Národního fondu jsou prostředky přijatými od subjektu se sídlem v tuzemsku⁹.

MZe ve všech případech, a to jak u transferů týkajících se SZP, tak u transferů týkajících se OP Rybářství, účtovalo stejně. O poskytnutí prostředků SZIF resp. konečným příjemcům účtovalo MZe dle bodu 5.4 ČÚS č. 703 jako poskytovatel bez povinnosti finančního vypořádání, tj. o vzniku závazku na stranu MD účtu 571 – *Náklady ústředních rozpočtů na transfery* a souvztažně na stranu DAL účtu 347 – *Závazky k ústředním rozpočtům* a o vlastním poskytnutí transferu na stranu MD účtu 347 – *Závazky k ústředním rozpočtům* a souvztažně na stranu DAL účtu 223 – *Zvláštní výdajový účet* (s výjimkou té části transferů v rámci OP Rybářství, kde je MZe samo konečným příjemcem). O přijetí finančních prostředků z EU, resp. z Národního fondu, účtovalo MZe jako konečný příjemce finančních prostředků dle bodu 3.1 písm. c) ČÚS č. 703, a to na stranu MD účtu 222 – *Příjmový účet organizačních složek státu* a souvztažně na stranu DAL účtu 671 – *Výnosy ústředních rozpočtů z transferů*, i když dle ČÚS č. 703 konečný příjemce přijímá transfer s cílem zejména úhrady závazku nebo pořízení aktiva. Tím, že jsou prostředky z EU, resp. z Národního fondu, přijímány na příjmový účet MZe, stávají se součástí státního rozpočtu, nejsou tedy používány k úhradě závazku ani pořízení aktiva. Postupy účtování MZe nemají přímou oporu v předpisech upravujících účetnictví OSS, ze strany MZe se jedná o určité výkladové řešení.

Rozlišení, zda MZe ve smyslu ČÚS č. 703 v případě prostředků poskytovaných v rámci SZP a OP Rybářství při jejich předfinancování ze státního rozpočtu vystupuje jako poskytovatel (při poskytnutí předfinancovaných prostředků) a příjemce (při následné refundaci prostředků od EU nebo Národního fondu) nebo jako zprostředkovatel, je zásadní pro určení toho, zda dle ČÚS č. 703:

- budou účtovány a vykázány náklady a výnosy (vystupuje-li MZe jako poskytovatel a příjemce), tzn., že zvolený způsob účtování ovlivní výši dosaženého výsledku hospodaření, nebo zda
- budou účtovány a vykázány zúčtovací vztahy, tj. pohledávky a závazky (vystupuje-li MZe jako zprostředkovatel transferu prostředků ze zahraničí), tzn., že zvolený způsob účtování neovlivní výši dosaženého výsledku hospodaření.

Z důvodů výše popsaných nelze postupy účtování zvolené MZe v rámci uvedených transferů ze strany NKÚ jednoznačně odsouhlasit na ustanovení účetních předpisů, a proto nelze ani vyhodnotit správnost vykázaných údajů.

Vzhledem k tomu se NKÚ nevyjadřuje ke správnosti účtování a vykazování položek ÚZ, které souvisejí s transfery v rámci společné zemědělské politiky a OP Rybářství vykázaných ve výkazu zisku a ztráty v údajích za období běžné. Jedná se o výdaje spolufinancované s EU na společnou zemědělskou politiku a na OP Rybářství:

- v případě částky 41 928 996 677,66 Kč vykázané na účtu 571 – *Náklady ústředních rozpočtů na transfery* se NKÚ nevyjadřuje k části ve výši 32 763 350 563,11 Kč;
- v případě částky 28 030 377 042,50 Kč vykázané na účtu 671 – *Výnosy ústředních rozpočtů z transferů* se NKÚ nevyjadřuje k části ve výši 27 324 482 652,11 Kč.

Účetní pravidla by v oblasti předfinancování prostředků, které mají být kryty prostředky z rozpočtu EU, a pro identifikaci zprostředkovatele zahraničního transferu měla být pro vybrané účetní jednotky jednoznačně stanovena, aby nevznikaly pochyby o správném účetním postupu a vykázaných údajích, tzn. o výši aktiv, závazků, nákladů a výnosů těchto účetních jednotek. NKÚ v souvislosti s těmito údaji

⁹ V tomto případě by prostředky nebyly považovány za zahraniční transfer. Ministerstvo financí na svých webových stránkách http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/MP28OEKO_Priklady_uctovani_pro_obce_a_DSO_20111001.pdf uvádí materiál, z nějž lze takový výklad vyvodit. Jedná se o *Metodický pokyn – Příklady účtování pro obce a DSO Jihočeského kraje*, text na stranách 11 a 12 (účetní postup uvedený v tomto pokynu zveřejněném na stránkách Ministerstva financí není ze strany NKÚ nijak rozporován, je jen uveden jako v dané věci relevantní příklad možného výkladu). Tento materiál je dle vyjádření Ministerstva financí „... v účetních aspektech v souladu s koncepcí Ministerstva financí a byl s ministerstvem projednán podle předchozí dohody“ a uvádí se v něm: „Pro účtování ... v souvislosti s transfery ze státního rozpočtu, státních fondů, Národního fondu, ... je možno použít tyto podrozvahové účty: 942, 943, 973, 974. Nezáleží na tom, zda při účtování je či není užit atribut nástroj a zdroj, důležitá je skutečnost, že poskytovatel má sídlo v tuzemsku.“ Takovýto výklad/přístup má vliv nejen na způsob účtování na podrozvahových účtech (jak vyplývá z citace), ale právě i na možné definování/pojetí „zahraničního transferu“.

vykazovanými v účetních závěrkách vybraných účetních jednotek upozorňuje na riziko nesrovnatelnosti údajů účetních závěrek mezi účetními obdobími i mezi účetními jednotkami navzájem.

Dlouhodobý finanční majetek

Předpisy regulující účetnictví a výkaznictví OSS v oblasti majetkových účastí nebyly ani v roce 2011 dostatečné a jednoznačně aplikovatelné. Vyhláška č. 410/2009 Sb. sice od roku 2010 stanovuje určení míry vlivu v návaznosti na existující právní předpisy¹⁰, jejich aplikace je však problematická. Ve vztahu k OSS nelze hovořit o ovládající osobě, takže odkaz na § 66a obchodního zákoníku v § 17 vyhlášky č. 410/2009 Sb., pokud jde o vymezení rozhodujícího vlivu, je nejen zavádějící, ale i nesprávný. Pomocí odkazu, který nemá normativní charakter, nelze založit souvislost mezi právními předpisy, která ve své podstatě neexistuje. Rovněž nenormativní odkaz na § 22 odst. 5 zákona o účetnictví, když v § 22 tohoto zákona se rovněž operuje s pojmy ovládající osoba a ovládaná osoba, nemůže založit překlenutí něčeho, co překlenout z povahy věci nelze.

MZe jako OSS je sice účetní jednotkou, ale není právnickou osobou. Ve smyslu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je OSS příslušná hospodařit s majetkovou účastí státu, jejímž vlastníkem je stát. Některá rozhodnutí v souvislosti s akciemi jsou ponechána na vládě. OSS má vykazovat ve finančním majetku majetkovou účast podle vlivu.

Pokud by měl být vykázán vliv státu, není to možné, protože jiné OSS mohou mít příslušnost hospodařit s dalšími majetkovými účastmi ve stejné společnosti, které vykazují ve svých účetních závěrkách, a vliv státu je tak možné určit až na základě součtu majetkových účastí u všech OSS.

Vykazovaný vliv OSS je ale vždy omezen v rozsahu ustanovení zákona č. 219/2000 Sb. Práva akcionáře vykonává jménem státu, tzn. ne jménem OSS, vládou písemně pověřený zaměstnanec ministerstva. V rozsahu nakládání s právy akcionáře má povinnost postupovat podle právních předpisů a podle písemných pokynů ministra. Některá práva však zákon č. 219/2000 Sb. nedelegoval ani na OSS ani na vládou pověřeného zaměstnance, ale pověřil jimi vládu. O některých úkonech tak rozhoduje vládou pověřený zaměstnanec pouze s předchozím souhlasem vlády. Žádné ministerstvo tedy nemůže svůj vliv uplatňovat ve smyslu § 66a zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, tzn. vykonávat hlasovací práva na základě vlastního uvážení bez ohledu na právní důvody a bez ovlivňování.

Z uvedeného je zřejmé, že OSS je v disponování s těmito cennými papíry omezena, a dle názoru NKÚ toto omezení nelze dostatečně přesně kvantifikovat. Vzhledem k tomu se NKÚ nevyjadřuje ve výkazu rozvaha k vykázání zůstatků na účtu 061 – *Majetkové účasti v osobách s rozhodujícím vlivem* ve výši 282 841 600 Kč a na účtu 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* ve výši 348 016 930,72 Kč.

1.2 Nesprávnosti v účetní závěrce a hlavní příčiny těchto nesprávností

V účetní závěrce MZe k 31. prosinci 2011 v údajích za běžné období byla zjištěna celková nesprávnost ve výši 1 225 049 662,39 Kč. Na celkové nesprávnosti se podílelo nadhodnocení a podhodnocení zůstatků jednotlivých účtů výkazu rozvaha, výkazu zisku a ztráty, přílohy ÚZ a položek přehledu o peněžních tocích v důsledku toho, že MZe porušilo v roce 2011 některé právní předpisy upravující účetnictví a účetní výkaznictví OSS. Nesprávnosti byly identifikovány dle jednotlivých položek ÚZ s ohledem na jejich obsahové vymezení podle ustanovení § 4 zákona o účetnictví a podle vyhlášky č. 410/2009 Sb.

Ve výkazu rozvaha byla zjištěna nesprávnost ve výši 1 016 484 875,47 Kč. Kvantitativně nejvýznamnější nesprávnost vznikla v důsledku nesprávného účtování poskytnutí některých tuzemských transferů (dotací) do nákladů namísto účtování prostřednictvím účtů 373 – *Poskytnuté zálohy na transfery* a 389 – *Dohadné účty pasivní*. A to v případě poskytování dotací na vědu a výzkum ve výši 804 913 000 Kč a dotací Podpůrnému a garančnímu rolnickému a lesnickému fondu, a. s., (dále jen „PGRLF“) ve výši 130 000 000 Kč a dotací občanským sdružením a ostatním neziskovým organizacím ve výši 43 619 696 Kč. Zbývající nesprávnosti ve výkazu rozvaha vznikly v důsledku nedodržení stanoveného obsahového vymezení

¹⁰ Rozhodující vliv je vymezen odkazem na § 66a zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, a podstatný vliv je vymezen odkazem na § 22 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

položek tohoto výkazu dle vyhlášky č. 410/2009 Sb. Např. na účtech 018 – *Drobný dlouhodobý nehmotný majetek* a 013 – *Software* byl vykazován i majetek, který nesplňoval kritéria pro zařazení na tyto účty, dále na účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* byl vykazován i majetek, který již byl způsobilý k užívání, a na účtu 311 – *Odběratelé* byly vykazovány i pohledávky z hlavní činnosti a jiné pohledávky.

Ve výkazu zisku a ztráty byla zjištěna nesprávnost ve výši 170 707 355,81 Kč, vzniklá v důsledku nesprávného účtování např. o vratce nevyčerpané dotace z PGRLF, o investičních transferech, jejichž konečným příjemcem je MZe, nebo v důsledku nesprávného účtování o spotřebě energie. Tyto skutečnosti byly vykázány na nesprávných nákladových, příp. výnosových účtech.

V příloze ÚZ byla zjištěna nesprávnost ve výši 19 087 684,40 Kč. V části A.4. MZe nadhodnotilo, příp. podhodnotilo konečné zůstatky některých účtů (972 – *Dlouhodobé podmíněné závazky ze smluv o pořízení dlouhodobého majetku*, 974 – *Dlouhodobé podmíněné závazky z jiných smluv a 979 – Dlouhodobé podmíněné závazky vyplývající z právních předpisů a další činnosti moci zákonodárné, výkonné nebo soudní*) v důsledku toho, že vykazovalo některé dlouhodobé podmíněné závazky i za období, ke kterým již nebyly příslušné smlouvy uzavřeny, o některých dlouhodobých podmíněných závazcích MZe účtovalo v jiné výši, než jaká vyplývala z uzavřené smlouvy, nebo účtovalo na nesprávný podrozvahový účet.

Textová příloha ÚZ neobsahovala úplné informace zejména o:

- důvodech změny účtování na podrozvahovém účtu 976 – *Dlouhodobé podmíněné závazky ze vztahu k prostředkům EU* mezi účetními obdobími 2010 a 2011;
- snížení základního kapitálu u Jihomoravských pivovarů, a. s., o 88 001 520 Kč, ke kterému došlo již v roce 2010, a s tím související snížení jmenovité hodnoty akcií z původních 400 Kč za akcii na 145 Kč za akcii, a to zejména s ohledem na skutečnost, že MZe netvořilo opravné položky k tomuto majetku.

V přehledu o peněžních tocích byla zjištěna nesprávnost ve výši 18 769 746,71 Kč, a to v důsledku skutečnosti, že konečný zůstatek účtu 551 – *Odpisy dlouhodobého majetku* vykázalo na položce „*Ostatní úpravy o nepeněžní operace*“ namísto položky „*Odpisy dlouhodobého majetku*“.

1.3 Inventarizace

Jednou z podmínek zabezpečujících průkaznost účetnictví je dle § 8 zákona o účetnictví provedení inventarizace.

Při kontrole byly zjištěny některé dílčí nedostatky. Např. MZe:

- nezajistilo u některých inventurních soupisů uvedení všech stanovených náležitostí dle § 8 vyhlášky č. 270/2010 Sb.;
- nezjistilo inventurou skutečné stavy a nevyhotovilo průkazné inventurní soupisy pro účet 412 – *Fond kulturních a sociálních potřeb* (v jednom z účetních okruhů) a účet 432 – *Nerozdělený zisk, neuhrazená ztráta minulých let* (ve třech účetních okruzích);¹¹
- neprokázalo vyhotovení podpisových vzorů jednotlivých členů inventarizačních komisí, takže nebylo možné ověřit, zda k inventurním soupisům (zápisům) byly připojeny podpisové záznamy osob za ně odpovědných.¹²

2. Finanční výkazy MZe za rok 2011

V průběhu kontroly byly prověřovány také následující finanční výkazy: výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, organizačních složek státu a státních fondů (dále jen „výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu“) a výkaz o nárocích z nespotřebovaných výdajů OSS.

¹¹ Hodnota zůstatků těchto účtů neprokázaných inventarizací nebyla započítána do celkových nesprávností, neboť v průběhu kontroly byl ověřen převodový můstek k datu 1. ledna 2010 v souladu s ČÚS č. 702 – *Otevírání a uzavírání účetních knih*; rovněž v případě kontroly částí obrátů těchto účtů v roce 2011 nebyly identifikovány významné nesprávnosti.

¹² Viz § 33a odst. 10 zákona o účetnictví a § 3 odst. 1 písm. h) vyhlášky č. 270/2010 Sb.

Tabulka č. 5 – Údaje z výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu za rok 2011 (v Kč)

Rozpočtové příjmy		Rozpočtové výdaje	
Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku	Konečný rozpočet	Výsledek od počátku roku
37 005 305 000,00	28 087 899 601,48	59 037 483 920,62	45 578 777 882,20

Zdroj: výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu MZe za rok 2011.

2.1 Regulace platná a účinná v roce 2011 pro oblast finančního výkaznictví OSS

Finanční výkazy byly v roce 2011 stanoveny zejména zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, a vyhláškou č. 449/2009 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů, rozpočtů územních samosprávných celků, rozpočtů dobrovolných svazků obcí a rozpočtů regionálních rad regionů soudržnosti.

2.2 Nesprávnosti ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu

Ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu byla ověřována správnost třídění příjmů a výdajů dle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě. V tomto výkazu byla zjištěna celková nesprávnost ve výši 82 320 666,46 Kč. Z toho u příjmových rozpočtových položek byly identifikovány nesprávnosti ve výši 24 574 452,67 Kč (nesprávné zařídění na investiční a neinvestiční položky u přijatých transferů ze státních fondů a u převodů z Národního fondu) a u výdajových rozpočtových položek ve výši 57 746 213,79 Kč. Kvantitativně nejvýznamnější nesprávností v oblasti výdajových rozpočtových položek bylo nesprávné zařídění výdaje, kterým byla doplacena jistina z poskytnutého úvěru, za který ministerstvo ručilo, v celkové výši 30 000 000 Kč (na položku 5192 – *Poskytnuté neinvestiční příspěvky a náhrady* místo na položku 5183 – *Výdaje na realizaci záruk*) a také výdaje s tím související na úhradu úroků z prodlení v celkové výši 27 465 205,48 Kč (na položku 5149 – *Ostatní úroky a ostatní finanční výdaje* místo na položku 5191 – *Zaplacené sankce*). Uvedené výdaje souvisely s písemným prohlášením ručitele, které MZe učinilo v roce 1992 (viz bod 4. tohoto kontrolního závěru).

3. Závěrečný účet

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, byla s účinností od 24. ledna 2012 novelizována, a sestavení závěrečného účtu kapitoly 329 MZe za rok 2011 tak již podléhalo ustanovením novelizované vyhlášky. V důsledku této novely došlo ke zrušení povinnosti sestavovat, předkládat a zveřejňovat sumáře účetních výkazů (tj. výkaz rozvaha, výkaz zisku a ztráty a příloha ÚZ), přičemž není zajištěna adekvátní náhrada těchto sumářů za kapitolu, např. formou zveřejnění výkazů za dílčí konsolidační celky. Ve veřejně dostupném prezentačním systému účetních a finančních informací státu¹³, který je podle zákona č. 304/2008 Sb.¹⁴ určen pro zveřejňování účetních závěrek vybraných účetních jednotek, se tyto agregované údaje nezveřejňují. Zrušením povinnosti předkládat a zveřejňovat sumáře za kapitolu dle vyhlášky č. 419/2001 Sb. jsou uživatelé za účetní období roku 2011 připraveni, a to bez náhrady, o důležitý zdroj agregovaných účetních informací za kapitolu státního rozpočtu.

Závěrečný účet kapitoly 329 MZe za rok 2011 nebyl zpracován v celém rozsahu v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb., neboť v průvodní zprávě MZe nevedlo některá hodnocení, na která se jako správce kapitoly mělo zaměřit. Jednalo se např. o:

- věcný komentář k činnosti kapitoly v průběhu hodnoceného roku,
- rozbor rovnoměrnosti čerpání výdajů se zdůvodněním výkyvů v jednotlivých čtvrtletích roku,
- hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání výdajů kapitoly.

¹³ Viz <http://www.info.mfcr.cz/ufis>.

¹⁴ Zákon č. 304/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony.

Celkově je pro průvodní zprávu vyhláškou č. 419/2001 Sb. stanoveno a obsahově vymezeno 37 bodů, jako informace, které je nutné poskytovat v závěrečném účtu kapitoly státního rozpočtu. MZe neuvedlo ve svém závěrečném účtu informace v dostatečném rozsahu pro 10 z těchto bodů. Nedostatky v rozsahu údajů v závěrečném účtu kapitoly byly konstatovány i v předchozích kontrolních akcích č. 09/08 a č. 10/07.

4. Ostatní zjištění

Prohlášení ručitele

Dne 3. dubna 1992 uzavřela banka (jako věřitel) a státní podnik (jako dlužník) smlouvu o úvěru ve výši 100 mil. Kč. Následně dne 14. dubna 1992 učinilo MZe písemné prohlášení ručitele podle ustanovení § 303 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění účinném v době prohlášení, s tím, že MZe je povinno uspokojit nároky banky, jestliže jí dlužník nesplatí poskytnutý úvěr nebo jeho část v termínech dle smlouvy, a to v plné výši včetně nesplacených úroků.

Institut ručení státních organizací nebyl v tehdejších právních předpisech upravujících obsah práva hospodaření zakotven. Právo hospodaření bylo podstatně užší než právo vlastnické, neboť státní organizace mohly s majetkem, který získaly v rámci své činnosti, hospodařit jen v rámci plnění svých úkolů, které nevybočovaly z předmětu jejich činnosti. Státní organizace nevlastnily majetek (včetně finančních prostředků), kterým by mohly ručit, ale měly jen právo hospodaření. V tomto případě je třeba aplikovat výkladové pravidlo vycházející z článku 2 odst. 2 *Listiny základních práv a svobod*, že výkon práva hospodaření se státním majetkem k tomu pověřenou státní organizací lze realizovat právě jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. MZe nebylo oprávněno ručitelské prohlášení podle tehdejších právních předpisů učinit, a dostalo se tím do rozporu s tehdejším právním řádem.

Státní podnik dluh bance neuhradil. Dne 7. prosince 1995 banka písemně prohlásila (formou jednostranného prohlášení), s odkazem na ustanovení § 333 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, že pokud jí MZe zaplatí nejpozději do 27. prosince 1995 částku 70 mil. Kč, nebude již proti MZe uplatňovat žádné další peněžní nároky. MZe tuto úhradu provedlo dne 27. prosince 1995 v požadované výši, tj. 70 mil. Kč. V roce 1996 byl v rámci privatizace výše uvedený státní podnik prodán obchodní společností, na kterou přešel i závazek vůči bance vyplývající ze smlouvy o úvěru. Na tuto obchodní společnost byl v roce 1997 prohlášen konkurz, a proto banka přihlásila svoji pohledávku plynoucí ze smlouvy o úvěru do konkurzního řízení.

Banka v roce 2004 postoupila svoji pohledávku smlouvou o postoupení pohledávek na soukromou společnost. Ta podala na MZe žalobu, ve které požadovala zaplacení částky 30 mil. Kč spolu s úrokem. Výsledkem soudního řízení byl rozsudek, dle kterého odvolací soud dne 23. února 2011¹⁵ rozhodl, že MZe je povinno zaplatit společnosti částku 30 mil. Kč spolu s úrokem z prodlení (MZe jej vypočetlo ve výši 27 465 205,48 Kč) a náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů ve výši 2 545 220 Kč.

MZe na základě rozhodnutí soudu muselo dostát svému ručitelskému závazku v plné výši, neboť dle soudu k zániku tohoto závazku jednostranným prohlášením banky ze dne 7. prosince 1995 nedošlo, protože takový úkon musí být dle právních předpisů dvoustranný a písemný.

Na základě ručitelského prohlášení z roku 1992, které MZe učinilo v rozporu s tehdejším právním řádem, uhradilo ministerstvo celkem částku 130 010 425,48 Kč. Z toho v roce 1995 uhradilo bance částku 70 mil. Kč (tj. částečné splacení jistiny poskytnutého úvěru, za který se MZe zaručilo), v roce 2011 uhradilo soukromé společnosti částku 30 mil. Kč (tj. zbývající část jistiny poskytnutého úvěru, za který se MZe zaručilo), úroky z prodlení ve výši 27 465 205,48 Kč a náhradu nákladů soudního řízení ve výši 2 545 220 Kč. V roce 2011 tedy dosáhl celkový výdaj peněžních prostředků výše 60 010 425,48 Kč.

Školné hrazené zaměstnancům MZe studujícím na vysokých školách

MZe uzavřelo s vybranými zaměstnanci kvalifikační dohody, na jejichž základě zaměstnavatel umožnil zaměstnancům, jejichž nejvyšším dosaženým vzděláním bylo středoškolské vzdělání, zvýšit si kvalifikaci

studium na vysoké škole. Dle těchto dohod studují čtyři zaměstnanci na veřejných vysokých školách a sedmnáct zaměstnanců studuje na soukromých vysokých školách. MZe za zaměstnance studující na veřejných vysokých školách zaplatilo v roce 2011 na poplatcích spojených se studiem celkem 70 800 Kč, za zbývající zaměstnance studující na soukromých vysokých školách MZe uhradilo v roce 2011 školné ve výši celkem 809 400 Kč. Celková částka, kterou MZe vynaložilo v roce 2011 na poplatky spojené se studiem a školné za tyto zaměstnance, činila 880 200 Kč. MZe se v kvalifikačních dohodách zavázalo, že za celou dobu studia výše uvedeného počtu zaměstnanců uhradí vysokým školám na poplatcích a školném částku 2 535 000 Kč.

Vzhledem ke skutečnosti, že MZe je OSS, musí postupovat v souladu s § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. Je povinno plnit určené úkoly nejehospodárnějším způsobem a prostředky, kterými disponuje, může používat pouze na krytí nezbytných potřeb a na opatření zakládající se na právních předpisech. Právo na úhradu školného za studium na vysokých školách bylo v tomto případě dle názoru NKÚ právem smluveným nad rámec zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, a tedy opatřením, které se na právním předpise již nezakládá, a není proto v souladu s ustanovením § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.

Protože zjištěné skutečnosti mohou naplňovat znaky porušení rozpočtové kázně podle § 44 zákona č. 218/2000 Sb., byly v souladu s § 59 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, oznámeny příslušnému správci daně.

Dohoda o splácení dluhu

MZe uzavřelo dne 20. prosince 2011 dohodu o splácení dluhu (č. 1/2011), která umožňovala fyzické osobě splatit dluh ve výši 143 806,30 Kč v měsíčních splátkách. MZe nepostupovalo v tomto případě v souladu s § 31 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., neboť uzavřelo dohodu o splácení dluhu, aniž v ní sjednalo, že dlužník bude ve splátkách plnit též úroky z prodlení a že stát je v případě prokazatelného zlepšení majetkových poměrů dlužníka oprávněn od ujednání o plnění ve splátkách odstoupit.

Bezúplatné poskytnutí prostor a zařízení externímu dodavateli

MZe uzavřelo dne 19. června 2009 s dodavatelem smlouvu o zajištění služby závodního stravování bez stanovení rozsahu pronajatých prostor. Příloha č. 1 ke smlouvě uvedla seznam zařízení, která byla předána dodavateli k zajištění služby. Na základě této uzavřené smlouvy zajišťoval dodavatel pro MZe stravovací služby. MZe přenechalo dodavateli těchto služeb své nebytové prostory a zařízení k bezúplatnému užívání. Tím postupovalo v rozporu s § 27 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb. a současně i v rozporu s § 14 odst. 1 tohoto zákona, neboť tak neodůvodněně snížilo výnos z tohoto majetku.

5. Kontrola opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných kontrolní akcí č. 10/07

V návaznosti na zjištění z kontrolní akce č. 10/07 byla provedena kontrola realizace opatření k nápravě přijatých MZe k odstranění nedostatků. Převážnou část zjištěných nedostatků MZe odstranilo. Přesto přetrvávají některé nedostatky. Jedná se zejména o:

- výkon akcionářských práv státu: Zástupce MZe vykonával za stát i v roce 2011 práva akcionáře na valných hromadách Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a. s., na základě plné moci udělené ministrem zemědělství, a nikoliv na základě písemného pověření vlády; současně nebylo prokázáno, že by podával písemné zprávy o své činnosti, což je v rozporu s ustanovením § 28 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.;
- vklad majetku do obchodní společnosti Státní zkušebna zemědělských, potravinářských a lesnických strojů, a. s., (dále jen „SZZPLS, a. s.“): V kontrolním závěru z kontrolní akce č. 10/07 bylo konstatováno, že pro vklad pozemku parcelní číslo 391/34¹⁶ v obci Praha v katastrálním území Řepy (o výměře 14 285 m²) do SZZPLS, a. s., nemělo MZe předchodzí souhlas vlády. Pozemek parcelní číslo 391/34

¹⁶ Pozemek parcelní číslo 391/34 v katastrálním území Řepy vznikl z původního pozemku parcelní číslo 163 zapsaného v pozemkové knize pro katastrální území Řepy.

- nebyl schválen pro vklad ani usnesením vlády ČR ze dne 16. února 2011 č. 123¹⁷, které vláda přijala na základě písemného materiálu předloženého ministrem zemědělství v rámci opatření k nápravě kontrolních zjištění z kontrolní akce č. 10/07. Přesto byl pozemek parcelní číslo 391/34 do obchodní společnosti SZZPLS, a. s., v roce 2012 opět vložen, a to opět bez schválení usnesením vlády;
- neúplný rozsah, a tím i obsah závěrečného účtu kapitoly 329 MZe za rok 2011.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolou mělo být prověřeno, zda MZe při sestavování závěrečného účtu a při vedení účetnictví a sestavování účetní závěrky a finančních výkazů za rok 2011 postupovalo v souladu s právními předpisy.

MZe je organizační složkou státu, která v souladu se zákonem o účetnictví je povinna účtovat o stavu a pohybu majetku a jiných aktiv, závazků a jiných pasiv, o nákladech a výnosech a o výsledku hospodaření.

Oblast účetnictví a výkaznictví vybraných účetních jednotek je od roku 2010 významně ovlivňována vydáváním řady nových a novelizovaných právních předpisů. Množství změn, které s sebou nové právní předpisy dosud přinesly, je značné a vybrané účetní jednotky by na ně měly přiměřeně a včas reagovat. Existuje riziko, že všechny tyto změny nemusí být vybranými účetními jednotkami vždy správně, v celém rozsahu a včas implementovány v návaznosti na porozumění právním předpisům.

Informace, které účetní jednotka předkládá v účetní závěrce, by měly být spolehlivé, srovnatelné, srozumitelné a posuzují se z hlediska významnosti.

Jedním z předpokladů pro splnění těchto zákonem stanovených požadavků je, aby pravidla stanovená pro vedení účetnictví a výkaznictví byla srozumitelná, jednoznačná a úplná. Zákon o účetnictví však neobsahuje jednoznačné vymezení základních pojmů: majetek, jiná aktiva, závazky, jiná pasiva, náklady a výnosy. Přitom tyto základní účetní kategorie mohou být rozdílné pro různé skupiny účetních jednotek.¹⁸

Pro kontrolované období byl s účinností od 1. ledna 2011 novelizován zákon o účetnictví, vyhláška č. 410/2009 Sb., vyhláška č. 383/2009 Sb. a vyhláška č. 449/2009 Sb. Ve vyhlášce č. 410/2009 Sb. ani pro účetní období 2011 není stanoveno obsahové vymezení celkem 60 syntetických účtů, tj. cca 18 % účtů směrné účtové osnovy, což může vést v některých případech k výkladovým obtížím při volbě správného syntetického účtu. K dosažení souladu při používání účetních metod a k zajištění vyšší míry srovnatelnosti účetních závěrek bylo pro některé vybrané účetní jednotky v účetním období 2011 v platnosti celkem osm českých účetních standardů, které jen z malé části nahradily původních 22 účetních standardů stanovených pro tyto účetní jednotky před rokem 2010.

Protože českému účetnictví chybějí uceleně formulovaná východiska, na kterých konstrukce účetního výkaznictví spočívá (tzv. koncepční rámec), není k dispozici žádné vodítko v případech, kdy danou problematiku detailně neupravuje žádný standard. Některé skutečnosti lze proto odvozovat pouze nepřímou, a to z řady ustanovení různých účetních předpisů. Přitom koncepční rámec by měl kromě definic a klíčových pojmů deklarovat, jaký je účel a cíl účetního výkaznictví, jak tohoto cíle dosáhnout a kdo jsou uživatelé účetní závěrky. Pokud by existovaly nějaké pochybnosti, měly by účetní jednotky nalézt odpovědi právě v koncepčním rámci. Ten by měl také pomáhat při posuzování, zda byla účetní závěrka sestavena v souladu s příslušnou platnou účetní regulací či nikoli.

V účetní závěrce MZe k 31. prosinci 2011 byla kontrolou NKÚ zjištěna celková nesprávnost v údajích za běžné období ve výši 1 225 049 662,39 Kč. Kvantitativně nejvýznamnější nesprávnost ve výši 978 532 696 Kč vznikla v důsledku nesprávného účtování při poskytování tuzemských transferů (dotací), které byly poskytnuty v daném roce s povinností jejich vyúčtování realizovaného až v roce následujícím.

17 Usnesení vlády ze dne 16. února 2011 č. 123, o souhlasu s vkladem majetku do obchodní společnosti Státní zkušebna zemědělských, potravinářských a lesnických strojů, akciová společnost.

18 V důvodové zprávě k zákonu č. 437/2003 Sb., jímž se mění zákon o účetnictví, je uvedeno, že např. pojmy „jiná aktiva“ a „jiná pasiva“ jsou specifikovány v prováděcích právních předpisech, k jejichž vydání je uvedeno zákonné zmocnění v § 4 odst. 8 zákona o účetnictví, neboť tyto účetní kategorie jsou rozdílné pro různé skupiny účetních jednotek.

MZe v těchto případech neúčtovalo o zálohách a dohadných položkách prostřednictvím účtů 373 – *Poskytnuté zálohy na transfery* a 389 – *Dohadné účty pasivní*, ale přímo do nákladů.

Možnost vyjádřit se ke spolehlivosti údajů účetní závěrky jako celku s ohledem na jejich významnost však byla limitována stavem právních předpisů v oblasti účetnictví v roce 2011 a možností vyhodnotit správnost jejich aplikace MZe. Pokud by tato omezení neexistovala nebo neměla významný dopad na spolehlivost údajů účetní závěrky jako celku, pak by bylo provedeno porovnání stanovené hladiny významnosti se zjištěnou celkovou nesprávností a na základě toho by bylo vydáno vyhodnocení spolehlivosti údajů účetní závěrky jako celku. Takové vyhodnocení však v případě účetní závěrky MZe k 31. prosinci 2011 nebylo možné provést.

Některá ustanovení platných právních předpisů – zejména v oblasti drobného dlouhodobého majetku a vytváření oprávek k tomuto majetku, vyřazování dlouhodobého majetku, oceňovacích rozdílů při ocenění majetku reálnou hodnotou, předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu EU, resp. Národního fondu, a majetkových účastí – byla v roce 2011 u organizačních složek státu nejasně aplikovatelná.

V oblasti majetkových účastí státu v obchodních společnostech je v účetních závěrkách OSS možné vykazovat jen míru vlivu za OSS. Přitom OSS je v disponování s cennými papíry omezena právními předpisy a míru tohoto omezení nelze dle názoru NKÚ dostatečně přesně kvantifikovat. Vykazování míry vlivu státu je možné až na úrovni státu. Stát ale není účetní jednotkou. A nejsou zatím ani sestavovány roční účetní výkazy za Českou republiku, přestože tato povinnost je v zákoně č. 563/1991 Sb., o účetnictví, stanovena s účinností od 1. ledna 2010.

Vyhláška č. 383/2009 Sb. v § 44 odst. 4 sice stanovila, že účetní záznamy pro tyto účely budou účetní jednotky předávat poprvé v účetním období roku 2011 (ve stavu k 31. prosinci 2010), nicméně s účinností od 31. prosince 2010 byla přijata vyhláška č. 434/2010 Sb. (jakožto novela vyhlášky č. 383/2009 Sb.), která v § 5 stanovila, že tyto účetní záznamy předávají účetní jednotky poprvé až za účetní období roku 2012. S účinností od 1. ledna 2012 pak byla přijata vyhláška č. 437/2011 Sb. (jakožto další novela vyhlášky č. 383/2009 Sb.), která toto účetní období ještě posunula až na rok 2013.

V roce 2012 vláda svým usnesením ze dne 28. listopadu 2012 č. 868¹⁹ uložila ministru financí zajistit legislativní činnosti²⁰ a naplnění základních principů týkajících se sestavování konsolidovaných účetních výkazů za Českou republiku tak, aby jejich první sestavení bylo za účetní období roku 2014.

V oblasti majetkových účastí státu musí jít o jejich vykazování za Českou republiku a tím o určení míry vlivu státu v součtu za všechny účetní jednotky, jejichž prostřednictvím stát tento vliv vykonává. V návaznosti na to pak musí jít také o správnost ocenění tohoto vlivu v souladu se zákonem o účetnictví a prováděcími právními předpisy.

V průběhu kontroly byly všechny výše uvedené oblasti ovlivněné nejednoznačně aplikovatelnými předpisy identifikovány a vyčísleny u MZe v celkové výši 62 004 457 239,12 Kč, což je částka, která představuje téměř sedmdesátinásobek stanovené hladiny významnosti.²¹

Nejednoznačnosti a nejasnosti aplikace právních předpisů v oblasti účetnictví v roce 2011 nemohou být dány k tíži MZe, zároveň však vedou k tomu, že nelze poskytnout uživatelům účetní závěrky informaci, zda účetní závěrka podává, či nepodává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky dle § 7 odst. 1 zákona o účetnictví, neboť při jiném výkladu nejednoznačných ustanovení předpisů upravujících vedení účetnictví by mohly být podány informace jiné, které by mohly jiným způsobem ovlivnit rozhodování a úsudek uživatele účetní závěrky.

19 Usnesení vlády ze dne 28. listopadu 2012 č. 868, k sestavování konsolidovaných účetních výkazů za Českou republiku a za dílčí konsolidační celky státu.

20 Vydání vyhlášky k provedení § 23b odst. 5 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, v souladu s § 37b tohoto zákona.

21 Pro účetní závěrku MZe k 31. prosinci 2011 byla stanovena hladina významnosti v souladu s dlouhodobě uplatňovaným kritériem NKÚ, a to ve výši maximálně 2 % z hodnoty, která je nejcharakterističtější veličinou pro účetní jednotku. Pro účetní závěrku MZe k 31. prosinci 2011 byla hladina významnosti stanovena ve výši 2 % z hodnoty nákladů, tj. ve výši 894 000 000 Kč.

Vzhledem k tomu, že pravidla pro vedení účetnictví a výkaznictví organizačních složek státu stanovená pro rok 2011 nebyla v celém rozsahu jednoznačná, srozumitelná a úplná tak, aby ve všech případech bylo možné hodnotit správnost či nesprávnost jejich aplikace v účetnictví a výkaznictví MZe v roce 2011, NKÚ se nevyjadřuje ke spolehlivosti účetní závěrky MZe k 31. prosinci 2011 jako celku.

Je nutné upozornit na skutečnost, že vypovídací schopnost informací účetní závěrky MZe k 31. prosinci 2011 ovlivnilo účetními předpisy stanovené rozložení změny metody odpisování do dvou účetních období, kdy došlo k povinnosti v účetnictví roku 2011 vyjádřit oceňovací rozdíly ze změny metody (tzn., že oprávkou k dlouhodobému majetku za účetní období roku 2011 nebyly vykázány v účetní závěrce v nákladech, ale na účtu 406 – *Oceňovací rozdíly při změně metody*) a teprve od roku 2012 aplikovat metodu odpisování a vykázat odpisy v nákladech.

Současně je nutné upozornit také na skutečnost, že některé kvantitativně významné položky v účetní závěrce MZe k 31. prosinci 2011 ve výkazu rozvaha jsou vykázány v souladu s právními předpisy, nicméně jejich interpretace je u organizační složky státu obtížná. Jde zejména o příjmy dosažené za příslušné účetní období vykazované v rámci oběžných aktiv a o realizované výdaje vykazované v rámci cizích zdrojů; kvantitativně jde o nejvýznamnější položky aktiv a pasiv. Ve výkazu rozvaha se tak u organizačních složek státu v souladu s platnou účetní regulací i v roce 2011²² vykazují kromě stavu účtů ke konci rozvahového dne i tokové veličiny, tzn. hodnoty platné za určité období. Navíc příjmy a výdaje organizačních složek státu²³ jsou vykazovány podle údajů z neuzavřených účetních knih, tj. na základě údajů o příjmech a výdajích před provedením účetního zápisu o jejich převodu na účet 499 – *Zúčtování na základě zvláštních předpisů* dle českého účetního standardu č. 702 – *Otevírání a uzavírání účetních knih*. Uživatelům účetní závěrky je v těchto položkách předkládána informace o majetku²⁴ a závazcích²⁵, která je obtížně interpretovatelná ve vztahu k majetkové a finanční situaci organizační složky státu.

Kontrolou byly prověřeny také finanční výkazy MZe za rok 2011. Ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu byla zjištěna celková nesprávnost ve výši 82 320 666,46 Kč. Z toho u příjmových rozpočtových položek byly identifikovány nesprávnosti ve výši 24 574 452,67 Kč a u výdajových rozpočtových položek ve výši 57 746 213,79 Kč.

Závěrečný účet kapitoly 329 MZe za rok 2011 nebyl sestaven v celém rozsahu povinných informací v souladu s vyhláškou č. 419/2001 Sb.

Kontrolou bylo také zjištěno, že na základě ručitelského prohlášení z roku 1992, kdy se MZe v rozporu s tehdejší právní řádem zaručilo za úvěr státního podniku ve výši 100 mil. Kč, bylo nakonec ze státního rozpočtu celkově zaplacen 130 010 425,48 Kč. Došlo tak nejen k zaplacení jistiny ve výši 100 mil. Kč, ale i k zaplacení úroků z prodloužení a náhrady nákladů soudního řízení.

Dále bylo zjištěno, že v kvalifikačních dohodách uzavřených mezi MZe a jeho zaměstnanci bylo smluveno i právo, které není povinností OSS podle právních předpisů, a to právo na úhradu školného za studium na vysokých školách při zvyšování kvalifikace zaměstnanců. NKÚ vyhodnotil, že takové finanční plnění není u OSS v souladu s ustanovením § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. Protože zjištěné skutečnosti mohou naplňovat znaky porušení rozpočtové kázně podle § 44 zákona č. 218/2000 Sb., byly v souladu s § 59 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, oznámeny příslušnému správci daně.

22 S účinností od 1. ledna 2012 dochází v souvislosti s vykazováním realizovaných příjmů a uskutečněných výdajů u OSS k významné změně. Vyhláškou č. 403/2011 Sb. byla novelizována vyhláška č. 410/2009 Sb. a realizované příjmy a uskutečněné výdaje mají být od roku 2012 vykazovány v rozvaze (v údajích za běžné období) v části C. *Vlastní kapitál*.

23 Příjmové a výdajové účty organizačních složek státu jsou k 31. prosinci v souladu s rozpočtovými pravidly uspořádány tak, aby byl jejich zůstatek nulový.

24 České předpisy k účetnictví nevymezují, co jsou to aktiva. Z hlediska obecné účetní teorie lze uvést, že se jedná o prostředky, u nichž se předpokládá, že přinesou účetní jednotce budoucí ekonomický prospěch nebo využitelný potenciál (viz např. mezinárodní účetní standard pro veřejný sektor č. 1 – *Předkládání účetní závěrky*, bod 7). V tomto případě však nelze předpokládat, že aktivum přinese účetní jednotce (organizační složce státu) budoucí ekonomický prospěch nebo využitelný potenciál spojený s tímto aktivem.

25 České předpisy k účetnictví nevymezují obecně, co jsou to cizí zdroje ani co jsou to závazky. Z hlediska obecné účetní teorie lze uvést, že se jedná o takové povinnosti účetní jednotky, u nichž se předpokládá, že vyústí v odtok prostředků představujících ekonomický prospěch či využitelný potenciál (viz např. mezinárodní účetní standard pro veřejný sektor č. 1 – *Předkládání účetní závěrky*, bod 7). V případě tohoto pasiva nelze předpokládat pravděpodobný odtok peněžních prostředků v souvislosti s plněním povinností účetní jednotky.

12/16

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Český hydrometeorologický ústav

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále též „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/16. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Antonín Macháček.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit příspěvková organizace Český hydrometeorologický ústav.

Kontrola byla prováděna v době od června do listopadu 2012. Kontrolovaným obdobím byly roky 2010 a 2011, v případě věcných souvislostí i období předchozí a následující.

Kontrolovaná osoba: Český hydrometeorologický ústav (dále také „ČHMÚ“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu nebyly podány.

Kolegium NKÚ na svém III. zasedání, konaném dne 18. února 2013,

schválilo usnesením č. 11/III/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

ČHMÚ je právnickou osobou a účetní jednotkou ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb.¹, hospodaří s majetkem státu v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb.² a zákonem č. 218/2000 Sb.³. Zřizovatelem ČHMÚ je Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“).

Podle rozhodnutí ministra životního prostředí č. 03/93 (č. j. M/1024/93) ze dne 31. března 1993 je ČHMÚ příspěvkovou organizací zřízenou na dobu neurčitou. Toto rozhodnutí je součástí zřizovací listiny ČHMÚ vydané vládním nařízením č. 96/1953 Sb.⁴, o Hydrometeorologickém ústavu.

Základním účelem ČHMÚ je vykonávat funkci ústředního státního ústavu ČR pro obory čistota ovzduší, hydrologie, jakost vody, klimatologie a meteorologie a to ve formě objektivních odborných služeb poskytovaných přednostně pro státní správu. Předmětem činnosti ČHMÚ je dle vládního nařízení č. 96/1953 Sb. mimo jiné: „zřizovat a provozovat měřicí stanice a sítě pro sledování a monitorování stavu atmosféry a hydrosféry, výsledky měření odborně zpracovávat, sledovat stav povrchových a podzemních vod, vytvářet a spravovat databáze o stavu a kvalitě ovzduší, poskytovat operativní informace o stavu atmosféry a hydrosféry“. ČHMÚ dále vykonává např. „funkci regionálního telekomunikačního centra v systému Světové služby počasí, funkci centrálního pracoviště Radiační monitorovací sítě ČR, funkci pracoviště předpovědní povodňové služby, meteorologické zabezpečení civilního letectví, znaleckou činnost v oborech meteorologie, klimatologie, hydrologie a čistoty ovzduší a další funkce v národním a mezinárodním měřítku“.

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

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

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

4 Vládní nařízení ze dne 27. 11. 1953 č. 96/1953 Sb., o Hydrometeorologickém ústavu, ve znění pozdějších změn a doplňků.

Statutárním orgánem ČHMÚ je ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr životního prostředí. ČHMÚ má sedm poboček, které mají postavení vnitřních organizačních útvarů. Průměrný počet zaměstnanců byl v roce 2009 celkem 821, v roce 2010 celkem 824 a v roce 2011 činil 782 zaměstnanců.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky a majetkem státu, s nimiž je ČHMÚ příslušný hospodařit, dále prověřit soulad vedení účetnictví se zákonem o účetnictví, rozsah a způsob nakládání s majetkem státu, prověřit dodržování povinností souvisejících s financováním akcí v rámci programů reprodukce majetku, nakládání s pohledávkami a fungování vnitřního kontrolního systému. Současně bylo kontrole podrobena hospodaření s peněžními prostředky vynakládanými na úhradu vybraných nákladů z činnosti a s peněžními prostředky vybraných výnosů organizace.

Hodnota kontrolovaného majetku za roky 2010 a 2011 činila celkem 1 742 355 679 Kč a objem kontrolovaných finančních prostředků za roky 2010 a 2011 činil 334 902 525 Kč.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Vybrané ekonomické ukazatele

Největší část z majetku státu, se kterým je ČHMÚ příslušný hospodařit, tvoří stálá aktiva a z nich pak podstatná část připadá na dlouhodobý hmotný majetek.

Tabulka č. 1 – Přehled vybraných položek rozvahy v netto hodnotách; zachycen je stav majetku státu, se kterým byl ČHMÚ příslušný hospodařit k 31. 12. 2010 a k 31. 12. 2011 (v tis. Kč)

Název položky	Stav netto			
	k 31. 12. 2010	k 31. 12. 2011	Změna stavu 2011/2010	
			v tis. Kč	Koef.
AKTIVA CELKEM	1 760 853,00	1 742 355,68	-18 497,32	0,99
Stálá aktiva	1 552 531,00	1 479 404,67	-73 126,33	0,95
<i>Dlouhodobý hmotný majetek celkem</i>	<i>1 487 454,00</i>	<i>1 419 482,67</i>	<i>-67 971,33</i>	<i>0,95</i>
<i>Pozemky</i>	<i>36 637,00</i>	<i>36 824,86</i>	<i>187,86</i>	<i>1,01</i>
<i>Stavby</i>	<i>937 865,00</i>	<i>946 934,86</i>	<i>9 069,86</i>	<i>1,01</i>
<i>Samostatné movité věci a soubory movitých věcí</i>	<i>444 964,00</i>	<i>372 141,24</i>	<i>-72 822,76</i>	<i>0,84</i>
<i>Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek</i>	<i>67 964,00</i>	<i>63 557,46</i>	<i>-4 406,54</i>	<i>0,94</i>
Oběžná aktiva	208 322,00	262 951,01	54 629,01	1,26

Zdroj: rozvahy ČHMÚ k 31. prosinci 2010 a k 31. prosinci 2011.

Pozn.: Hodnoty k 31. prosinci 2010 jsou v tabulce vykázané v souladu s ustanovením § 3 odst. 5 vyhlášky č. 410/2009 Sb.⁵ v tisících Kč. Hodnoty k 31. prosinci 2011 jsou v tabulce z důvodu srovnatelnosti údajů uvedeny v tisících Kč, v rozvaze ČHMÚ k 31. prosinci 2011 jsou hodnoty v souladu s ustanovením § 3 odst. 5 vyhlášky č. 410/2009 Sb. vykázané v Kč.

⁵ 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.

Tabulka č. 2 – Přehled vybraných nákladů a výnosů ČHMÚ; zachycen je stav k 31. 12. 2009, k 31. 12. 2010 a k 31. 12. 2011 (v tis. Kč)

Název položky (vyhl. č. 505/2002 Sb. ⁶ / /vyhl. č. 410/2009 Sb.)	Stav k			Změna stavu 2011/2010	
	31. 12. 2009	31. 12. 2010	31. 12. 2011	v tis. Kč	Koef.
Náklady celkem	803 256,86	783 454,00	714 847,78	-68 606,22	0,91
Spotřeba materiálu	73 567,20	75 219,00	71 344,44	-3 874,56	0,95
Spotřeba energie	23 913,47	28 202,00	28 097,56	-104,44	1,00
Opravy a udržování	43 705,23	34 964,00	37 018,48	2 054,48	1,06
Ostatní služby	204 054,00	188 993,00	161 736,31	-27 256,69	0,86
Mzdové náklady	249 661,92	249 116,00	224 205,64	-24 910,36	0,90
Zákonné sociální pojištění	77 028,79	78 540,00	70 842,88	-7 697,12	0,90
Ostatní sociální pojištění / Jiné sociální pojištění	631,83	883,00	902,84	19,84	1,02
Zákonné sociální náklady	4 637,06	4 828,00	2 069,40	-2 758,60	0,43
Jiné ostatní náklady / Ostatní náklady z činnosti	10 808,21	12 586,00	7 265,23	-5 320,77	0,58
Výnosy celkem	803 256,86	784 271,00	715 085,11	-69 185,89	0,91
Tržby z prodeje služeb / Výnosy z prodeje služeb, výnosy z pronájmu	176 859,58	182 249,00	205 941,41	23 692,41	1,13
Tržby z prodeje dl. hmotného a nehmotného majetku / Výnosy z prodeje dl. hmotného majetku kromě pozemků	212,90	172,00	624,87	452,87	3,63
Jiné ostatní výnosy / Ostatní výnosy z činnosti	12 015,30	6 444,00	7 918,67	1 474,67	1,23
Příspěvky a dotace na provoz / Výnosy z nároků na prostředky státního rozpočtu / Výnosy ústředních rozpočtů z transferů	609 590,54	594 382,00	498 378,86	-96 003,14	0,84
Výsledek hospodaření po zdanění	0,00	817,00	237,33	-579,67	0,29

Zdroj: výkazy zisku a ztráty ČHMÚ sestavené za roky 2009, 2010 a 2011 k 31. prosinci daného roku.

Pozn.: Hodnoty k 31. prosinci 2009 jsou v tabulce vykázané v souladu s ustanovením § 4 odst. 3 vyhlášky č. 505/2002 Sb.⁶ v tisících Kč s přesností na dvě desetinná místa. Hodnoty k 31. prosinci 2010 jsou vykázané v souladu s ustanovením § 3 odst. 5 vyhlášky č. 410/2009 Sb. v tisících Kč. Hodnoty k 31. prosinci 2011 jsou z důvodu srovnatelnosti údajů uvedeny v tisících Kč, ve výkazu zisku a ztráty ČHMÚ k 31. prosinci 2011 jsou hodnoty v souladu s ustanovením § 3 odst. 5 vyhlášky č. 410/2009 Sb. vykázané v Kč.

Vysvětlivka: Obsahuje-li sloupec „Název položky“ lomítko, je na místě před lomítkem uvedeno znění platné do 31. prosince 2009 a na místě za lomítkem znění platné po 1. lednu 2010, resp. po 1. lednu 2011.

Celkové náklady i výnosy v letech 2009 až 2011 klesaly: náklady v roce 2010 o 2,5 % a v roce 2011 o 8,8 % oproti roku předchozímu, výnosy v roce 2010 o 2,4 % a v roce 2011 o 8,8 % oproti roku předchozímu.

V roce 2010 došlo např. ke snížení nákladů na opravy a udržování majetku o 20 % či ke snížení nákladů na ostatní služby o 7,4 %; v roce 2011 dosáhl ČHMÚ úspory 5,2 % v oblasti nákladů na spotřebu materiálu, 42,3 % v oblasti ostatních nákladů z činnosti a 10 % mzdových nákladů, když průměrný evidenční počet zaměstnanců v roce 2011 oproti roku 2010 klesl o 38 zaměstnanců, tj. o 4,8 %.

Pokles celkových výnosů v roce 2010 byl ovlivněn zejména nižším výnosem z nároků na prostředky státního rozpočtu o 2,5 % (příspěvky a dotace na provoz od zřizovatele) a o 46,4 % nižšími jinými ostatními výnosy, přestože např. tržby z prodeje služeb byly v roce 2010 oproti roku 2009 o 3,1 % vyšší. V roce 2011 došlo ke snížení výnosů z transferů (příspěvky a dotace na provoz od zřizovatele) o 96 mil. Kč, tj. o 16,2 %. Přes nárůst výnosů z prodeje služeb o 23,7 mil. Kč, tj. o 13 %, a zvýšení ostatních výnosů z činnosti o 1,5 mil. Kč, tj. o 22,9 %, byly celkové dosažené výnosy ČHMÚ v roce 2011

⁶ Vyhláška č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu.

ve srovnání s rokem 2010 o 69,2 mil. Kč, tj. o 8,8 % nižší a výsledek hospodaření v roce 2011 poklesl oproti roku 2010 na 237 327 Kč, což představuje snížení o 71 %.

ČHMÚ nepostupoval v souladu s ustanovením § 2 odst. 1 vyhlášky č. 114/2002 Sb.⁷, když v roce 2010 zaúčtoval základní příděl Fondu kulturních a sociálních potřeb v částce o 221 763,14 Kč vyšší, než jsou 2 % z ročního objemu nákladů zúčtovaných na platy a náhrady platů, popřípadě na další náklady uvedené v ustanovení § 2 odst. 1 vyhlášky č. 114/2002 Sb.

2. Vybrané náklady

Předmětem kontroly byly mimo jiné peněžní prostředky vynaložené v kontrolovaném období na úhradu:

- nákladů na spotřebu energie – nákupy elektrické energie,
- nákladů na služby – konzultační, poradenské a právní služby, školení a jazykové kurzy, ostraha objektů a majetku,
- nákladů spojených s autoprovozem.

2.1 Náklady na úhradu spotřeby energie

Ke kontrole byly vybrány náklady na úhradu spotřeby elektrické energie⁸.

Tabulka č. 3 – Náklady na elektrickou energii v časové řadě

Číslo a název účtu	Náklady celkem (v tis. Kč)			Změna stavu (v %)	
	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Změna stavu 2010/2009	Změna stavu 2011/2010
502 11 – Náklady – elektrická energie	18 284,39	21 988,76	22 351,56	20,26	1,65

Zdroj: účetní deníky 2009, 2010 a 2011.

Kontrola byly podrobeny náklady, které ČHMÚ v kontrolovaném období let 2010 a 2011 vynaložil na úhradu odebrané elektrické energie na pracovištích Praha-Komořany a Praha-Libuš. Spotřeba elektrické energie u odběrného místa ČHMÚ Praha-Komořany činila v roce 2010 celkem 1 995,20 MWh, v roce 2011 bylo odebráno 2 121,90 MWh, což bylo o 6,4 % více. U odběrného místa ČHMÚ Praha-Libuš činil odběr elektrické energie v roce 2010 celkem 458,05 MWh, v roce 2011 došlo k poklesu odběru elektrické energie na 414,88 MWh, tj. o 9,4 %. Ceny za odebranou jednu MWh jsou uvedeny v tabulce č. 4, výše nákladů na úhradu spotřeby elektrické energie je uvedena v tabulce č. 5.

Tabulka č. 4 – Cena elektrické energie v letech 2010 a 2011 za 1 MWh v Kč, odběrná místa ČHMÚ Praha-Komořany a ČHMÚ Praha-Libuš

Položka produktu	Cena za 1 MWh (bez DPH)			Změna stavu 2011/2010 (v %)	Cena za 1 MWh (bez DPH)		Změna stavu 2011/2010 (v %)
	Zima 2010	Zima 2011	Léto 2010		Léto 2011		
Činná spotřeba VT	Komořany	2 140,00	2 260,00	5,61	1 590,00	1 710,00	7,55
	Libuš	2 400,00	2 520,00	5,00	1 660,00	1 780,00	7,23
Činná spotřeba NT	Komořany	1 370,00	1 440,00	5,11	880,00	930,00	5,68
	Libuš	1 450,00	1 520,00	4,83	930,00	980,00	5,38

Zdroj: smlouva o sdružených službách dodávky elektřiny ze dne 7. července 2004, ve znění dodatků; přijaté faktury za odběr elektrické energie.

Vysvětlivka: VT – vysoký tarif (po–ne 06–22 h), NT – nízký tarif (po–ne 22–06 h).

⁷ Vyhláška Ministerstva financí č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb.

⁸ Jedná se o celkové náklady na úhradu elektrické energie, tzn. jak náklady, které vznikly na pracovištích, ke kterým má ČHMÚ příslušnost hospodaření a kde jsou náklady hrazeny přímo dodavatelé elektrické energie, tak i náklady z míst, kde ČHMÚ vykonává činnost na základě uzavřených smluv o nájmu a elektřinu hradí jinému subjektu než energetické společnosti.

Tabulka č. 5 – Náklady na úhradu spotřeby elektrické energie v letech 2010 a 2011, odběrná místa ČHMÚ Praha-Komořany a ČHMÚ Praha-Libuš

Číslo a název účtu	Náklady celkem (v Kč)			Změna stavu 2011/2010	
		Rok 2010	Rok 2011	v Kč	v %
502 11 – Náklady – elektrická energie	Komořany	6 115 733,58	7 265 821,17	1 150 087,59	18,81
	Libuš	1 549 883,52	1 587 463,54	37 580,02	2,42
	Celkem	7 665 617,10	8 853 284,71	1 187 667,61	15,49

Zdroj: přijaté faktury za odběr elektrické energie.

U ČHMÚ Praha-Komořany činil nárůst nákladů za spotřebovanou elektřinu v roce 2011 více než 18 % oproti roku 2010. U ČHMÚ Praha-Libuš došlo v roce 2011 k úspoře odběru elektrické energie, přesto se celkové náklady na spotřebovanou elektřinu meziročně zvýšily o 2,4 %, neboť tento výdaj v sobě zahrnuje nejen náklady za spotřebované MWh, ale i další náklady, např. úhradu distribuční služby, poplatky za použití sítí, za obnovitelné zdroje, a tyto náklady každoročně stoupají. Celkové náklady za odběr elektrické energie u ČHMÚ Praha-Komořany a Praha-Libuš zaznamenaly nárůst o více než 15 %.

2.2 Náklady na úhradu konzultačních, poradenských a právních služeb

Konzultační a poradenské služby byly poskytovány na základě uzavřené smlouvy, v některých případech jednorázově na základě konkrétní objednávky; právní služby byly poskytovány na základě uzavřených smluv.

Tabulka č. 6 – Náklady na konzultační, poradenské a právní služby v časové řadě

Číslo a název účtu	Náklady celkem (v Kč)		
	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011
518 191 – Náklady na konzultace, poradenské a právní služby	624 525,00	634 007,00	633 085,40
	Náklady přepočtené na 1 zaměstnance / 1 rok (v Kč)		
	760,69	769,43	809,57

Zdroj: účetní deníky za roky 2009, 2010 a 2011, výkaz o úplných nákladech práce za rok 2009 (821 zaměstnanců), 2010 (824 zaměstnanců) a 2011 (782 zaměstnanců).

Výše nákladů na konzultace, poradenské a právní služby se meziročně výrazně neliší, neboť ČHMÚ má s hlavními poskytovateli uzavřené smlouvy a za dané služby hradí paušální částky. Odměna za právní služby byla stanovena paušálně a pohybovala se od 666 Kč do 1 000 Kč bez DPH za hodinu, resp. při poskytování služeb nad rámec dohodnutého rozsahu služeb činila 2 200 Kč bez DPH za hodinu.

2.3 Náklady na úhradu školení a jazykových kurzů

Tabulka č. 7 – Náklady na školení a jazykové kurzy v časové řadě

Aktivita	Náklady celkem (v Kč)		
	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011
Školení a jazykové kurzy	1 566 282,85	1 846 663,99	2 273 517,44
z toho: – školení (vč. školení řidičů)	1 241 058,85	1 550 202,49	1 964 507,08
– jazykové kurzy	325 224,00	296 461,50	309 010,36
	Náklady přepočtené na 1 zaměstnance / 1 rok (v Kč)		
Školení a jazykové kurzy	1 907,77	2 241,09	2 907,31
z toho: – školení (vč. školení řidičů)	1 511,64	1 881,31	2 512,16
– jazykové kurzy	396,13	359,78	395,15

Zdroj: účetní deníky za roky 2009, 2010 a 2011, výkaz o úplných nákladech práce za rok 2009 – 821 zaměstnanců, 2010 – 824 zaměstnanců a 2011 – 782 zaměstnanců.

Náklady na školení a jazykové kurzy v roce 2010 vzrostly o 280 381,14 Kč, tj. o 17,9 %, a v roce 2011 se zvýšily o 426 853,45 Kč, tj. o 23,1 %, oproti roku předcházejícímu. V roce 2010 se na tomto navýšení největší měrou podílely náklady na *Kurz letecké meteorologie* ve výši 784 917 Kč, což představovalo

50,6 % všech nákladů na školení. Výše nákladů v roce 2011 byla ovlivněna uskutečněním druhého cyklu uvedeného školení v částce 726 356,58 Kč, což představuje 37 % nákladů na školení.

Nejvyšší podíl nákladů na jazykové kurzy (70,4 % v roce 2010 a 87,6 % v roce 2011) tvořily náklady na kurz anglického jazyka pro zaměstnance s místem výkonu práce v Praze, z toho 64 % nákladů v roce 2010 a 60,5 % nákladů v roce 2011 připadlo na hlavního poskytovatele výuky s jednotkovou cenou 340 Kč za jednu vyučovací hodinu.

2.4 Náklady na úhradu ostrahy objektů a majetku

Ostraha objektů formou výkonu strážní služby je realizována jen v areálu ČHMÚ Praha-Komořany, a to na základě smlouvy uzavřené v roce 2011 po provedeném výběrovém řízení.

Tabulka č. 8 – Náklady na ostrahu objektů a majetku (výkon strážní služby) v časové řadě

Číslo a název účtu	Náklady celkem (v Kč)		
	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011
518193 – Náklady na ostrahu budov	651 115,10	763 455,20	853 103,00

Zdroj: účetní deníky za roky 2009, 2010 a 2011.

Náklady na střežení v roce 2010 vzrostly o 112 340,10 Kč, tj. o 17,2 %, a v roce 2011 se zvýšily o 89 647,80 Kč, tj. o 11,7 %, oproti roku předcházejícímu. Nárůst nákladů byl způsoben změnou sazby DPH, neplánovaným výkonem strážní činnosti u jednoho z pracovišť ČHMÚ a posílením ostrahy areálu sídla ČHMÚ.

Od roku 2009 činí jednotková cena za pochůzkovou činnost částku 90 Kč bez DPH/1hodina/1pracovník, od 1. srpna 2011 je navíc zajišťována i služba recepce, a to za cenu 95 Kč bez DPH/1hodina/1 pracovník.

2.5 Náklady na úhradu oprav a udržování automobilů

ČHMÚ využíval v letech 2010 a 2011 ke své činnosti celkem 93, resp. 88 automobilů. Snížení celkových nákladů v roce 2010 činilo 0,4 % oproti roku 2009; snížení celkových nákladů v roce 2011 o 6,7 % ve srovnání s rokem 2010 bylo způsobeno zejména snížením počtu vozidel (viz tabulka č. 9).

Tabulka č. 9 – Náklady na opravy a udržování automobilů v časové řadě

Aktivita	Náklady celkem (v Kč)		
	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011
Opravy a udržování automobilů	2 504 807,89	2 495 182,90	2 328 198,63
	Náklady přepočtené na 1 zaměstnance / 1 rok (v Kč)		
	3 050,92	3 028,13	2 977,24

Zdroj: účetní deníky za roky 2009, 2010 a 2011.

Kontroly byly podrobeny náklady, které ČHMÚ v kontrolovaném období vynaložil na úhradu oprav a udržování 47 vozidel provozovaných pražskými pracovišti ČHMÚ.

Tabulka č. 10 – Stáří, počet ujetých km a náklady na opravy a udržování automobilů v Praze

Rok	Průměrné stáří automobilů k 31. 12. (v měsících)	Celkový počet ujetých km	Celkové náklady vynaložené na opravy, udržování a provoz ⁹ (v Kč)	Průměrná výše nákladů vynaložených na opravy, údržbu a provoz ⁹ 1 automobilu (v Kč)	Průměrná výše nákladů vynaložených na opravy, údržbu a provoz ⁹ na ujetý 1 km (v Kč)
		Průměrný počet ujetých km na 1 automobil			
2010	44,2	784 469	1 103 884,00	23 486,89	1,41
		16 691			
2011	54,2	781 851	1 091 099,00	23 214,87	1,40
		16 635			

Zdroj: účetní deníky a hlavní knihy za roky 2010 a 2011, karty majetku, knihy jízd.

Průměrná výše nákladů na jeden automobil v Praze činila v roce 2010 částku 23 486,89 Kč a v roce 2011 částku 23 214,87 Kč, což představuje snížení o 1,2 % oproti roku 2010. Průměrná výše nákladů na jeden ujetý km byla takřka shodná a činila 1,41 Kč, resp. 1,40 Kč.

3. Vybrané výnosy

3.1 Výnosy z prodeje služeb

ČHMÚ poskytuje služby, jako jsou informace, data a výkony, např. vědeckotechnické dokumentace a zkušebnictví, hydrometeorologické výkony a informace, klimatologické výkony, sledování čistoty ovzduší a další služby, za smluvní ceny. V souladu s nařízením vlády⁴ poskytuje ČHMÚ bezplatné služby úřadům, soudům a orgánům veřejné správy.

Tabulka č. 11 – Výnosy z prodeje služeb v časové řadě

Název	Výnosy z prodeje služeb celkem (v tis. Kč)			Změna stavu (v %)	
	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Změna stavu 2010/2009	Změna stavu 2011/2010
Výnosy z prodeje služeb	176 859,58	182 248,64	205 941,41	3,05	13,00

Zdroj: účetní deníky za roky 2009, 2010 a 2011.

ČHMÚ v letech 2009 až 2011 zaznamenal v oblasti výnosů z prodeje služeb zvyšující se trend, a to v roce 2010 o 3,1 % a v roce 2011 o 13 % oproti roku předcházejícímu.

3.2 Ostatní výnosy z činnosti

Tabulka č. 12 – Ostatní výnosy z činnosti v časové řadě

Číslo a název účtu	Ostatní výnosy z činnosti celkem (v tis. Kč)			Změna stavu (v %)	
	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Změna stavu 2010/2009	Změna stavu 2010/2011
649 – Ostatní výnosy z činnosti	12 015,03	6 443,59	7 918,67	-46,37	22,89

Zdroj: účetní deníky za roky 2009, 2010 a 2011.

Ostatní výnosy z činnosti byly v roce 2009 vyšší než 12 mil. Kč, přičemž tuto výši zásadně ovlivnilo zaúčtování částky 6 272,4 tis. Kč z titulu přijatých grantů, v roce 2010 byly poloviční a v roce 2011 stouply oproti předchozímu roku o 22,9 %. V rámci těchto výnosů např. výnosy z titulu přijatého pojistného plnění od pojišťoven a z titulu přijatých náhrad škody od zaměstnanců dosáhly v roce 2010 částky 1 261,52 tis. Kč a v roce 2011 částky 2 816,51 tis. Kč.

Dále ČHMÚ dosáhl v roce 2010 výnosů z ubytování ve výši 896 818 Kč a v roce 2011 ve výši 881 242 Kč. Ubytování ve školicím zařízení a na ubytovně poskytoval nejen svým zaměstnancům, ale i cizím osobám, přitom ale ubytovací služby provozoval bez živnostenského oprávnění, čímž se dopustil správního deliktu ve smyslu zákona č. 455/1991 Sb.¹⁰. Dále nepostupoval v souladu s ustanovením § 63 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., neboť vykonával jinou činnost (ubytovací služby), aniž by ji měl vymezenou ve zřizovací listině a aniž by ji sledoval odděleně od hlavní činnosti.

4. Účtování o nákladech a výnosech

ČHMÚ v kontrolovaném období ve zjištěných případech postupoval v rozporu:

a) s ustanovením § 3 odst. 1 zákona o účetnictví:

- ČHMÚ neúčtoval o nákladech (předplatné novin, náklady na právní služby a náklady na nájemné) v celkové výši 494 673 Kč do období, s nímž tyto náklady časově a věcně souvisely, a časově je nerozlišil, čímž podhodnotil výsledek hospodaření roku 2010 o částku 220 367 Kč a výsledek hospodaření roku 2011 o částku 284 306 Kč. Naopak nadhodnotil výsledek svého hospodaření za rok 2009, 2010 i 2011 v součtu o 372 691 Kč.

¹⁰ Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon).

- Ve zjištěných případech škodných událostí v celkové výši 935 638 Kč neúčtoval o vzniku pohledávky v okamžiku uskutečnění účetního případu, ale účtoval až o výnosech přijatého pojistného plnění za škodu v okamžiku přijetí každé platby.
- ČHMÚ neúčtoval o výnosech (výnosy z ubytování a výnosy přijatého pojistného plnění za škodu) v celkové výši 805 410 Kč do období, s nímž tyto výnosy časově a věcně souvisely, časově je nerozlišil, čímž podhodnotil výsledek hospodaření roku 2010 o částku 805 410 Kč a o stejnou částku nadhodnotil výsledek svého hospodaření za rok 2011;

b) s ustanovením § 4 odst. 8 zákona o účetnictví:

- ČHMÚ při vedení účetnictví nedodržel směrnou účtovou osnovu, neboť např. náklady na jazykové kurzy celkem ve výši 605 471,86 Kč vykázal na účtu *Ostatní náklady z činnosti* místo na účtu *Ostatní služby*, náklady na spotřebu materiálu ve výši 142 365 Kč vykázal na účtu *Opravy a udržování* místo na účtu *Spotřeba materiálu* a dále výnosy z ubytovacích služeb celkem ve výši 1 511 217 Kč vykázal na účtu *Ostatní výnosy z činnosti* místo na účtu *Výnosy z prodeje služeb* a výnosy z pronájmu majetku ve výši 162 106 Kč vykázal na účtu *Ostatní náklady z činnosti* místo na účtu *Výnosy z pronájmu*.

5. Účtování a vykazování majetku

ČHMÚ vykazoval k 31. 12. 2010 dlouhodobý majetek v celkové netto hodnotě ve výši 1 552 530,63 tis. Kč a k 31. prosinci 2011 dlouhodobý majetek v celkové netto hodnotě 1 479 404,67 tis. Kč.

Kontrolou bylo zjištěno, že účetnictví ČHMÚ nebylo v účetních obdobích 2009, 2010 a 2011 správné a úplné ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 a odst. 3 zákona o účetnictví, neboť v příslušných účetních obdobích nezaúčtoval všechny účetní případy, které zaúčtovat měl. Účetnictví ČHMÚ nebylo v účetním období 2011 průkazné ve smyslu ustanovení § 8 odst. 4 zákona o účetnictví, neboť ČHMÚ neprovedl inventarizaci v souladu se zákonem o účetnictví.

5.1 Evidence majetku a účtování o majetku

ČHMÚ nepostupoval v souladu s ustanovením § 4 odst. 8 zákona o účetnictví, neboť v zjištěných případech vykazoval majetek v hodnotě 13 822 914 Kč na nesprávných položkách rozvahy k 31. prosinci 2010 i k 31. prosinci 2011.

ČHMÚ v letech 2009 a 2010 nepostupoval v souladu s ustanovením § 26 odst. 3 vyhlášky č. 505/2002 Sb., resp. § 55 odst. 3 vyhlášky č. 410/2009 Sb., neboť o výdajích na zateplení budovy ČHMÚ v Ústí nad Labem účtoval na účtu *Opravy a udržování*, ačkoliv se jednalo o provedené technické zhodnocení budovy ve výši 2 408 211 Kč; zároveň nezvýšil ocenění budovy o hodnotu technického zhodnocení, čímž ovlivnil výši odpisů dlouhodobého majetku v letech 2009 až 2011.

ČHMÚ o provedených technických zhodnoceních staveb a samostatných movitých věcí a souborů movitých věcí v celkové pořizovací ceně 145 160 735 Kč (zůstatková cena k 31. prosinci 2011 činila 116 630 694 Kč) účtoval jako o samostatně pořizovaném dlouhodobém hmotném majetku a nezvýšil ocenění jednotlivého dlouhodobého hmotného majetku o jeho technické zhodnocení, čímž postupoval v rozporu s ustanovením § 55 odst. 3 vyhlášky č. 410/2009 Sb.

ČHMÚ při vzniku příslušnosti hospodaření ke stavbě vodoměrné stanice a ke dvěma pozemkům a dále při koupi programového vybavení účtoval o nabytí majetku vždy až v následujícím účetním období, čímž postupoval v rozporu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona o účetnictví, neboť neúčtoval do období, se kterým nabytí majetku časově a věcně souviselo. Tímto postupem v rozvaze k 31. prosinci 2009 podhodnotil stav majetku vykázáný na položce *Pozemky* a na položce *Software* celkově o 157 391 Kč, v rozvaze k 31. prosinci 2010 podhodnotil stav vykázáný na položce *Software* o částku 127 032 Kč a v rozvaze k 31. prosinci 2011 podhodnotil stav majetku vykázáný na položce *Stavby* a na položce *Pozemky* celkem o 25 150 Kč. Tento nesprávný postup též ovlivnil výši odpisů dlouhodobého hmotného majetku.

ČHMÚ v letech 2010 a 2011 nepostupoval v souladu s ustanovením § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., neboť po dlužnících nepožadoval úroky z prodlení a smluvní sankce v celkové výši 485 901 Kč, které

vznikly na základě uhrazení faktur po lhůtě jejich splatnosti nebo v důsledku prodloužení dodavatele při plnění termínu dokončení díla.

ČHMÚ porušil ustanovení § 66 odst. 6 vyhlášky č. 410/2009 Sb., neboť o bezúplatném nabytí budovy v hodnotě 7 381 118 Kč účtoval dne 24. srpna 2011 a odpisování tohoto majetku zahájil až dne 31. srpna 2011, přičemž byl povinen zahájit odpisování dnem, kdy byl doručen katastrálnímu úřadu návrh na vklad do katastru, tj. dnem 7. března 2011. Tento nesprávný postup ovlivnil výši odpisů dlouhodobého hmotného majetku v roce 2011.

5.2 Inventarizace majetku a závazků

Účetnictví ČHMÚ nelze v účetním období roku 2011 považovat za průkazné ve smyslu ustanovení § 8 odst. 4 zákona o účetnictví, neboť ČHMÚ v účetním období 2011 neprovedl inventarizaci v souladu s ustanoveními § 29 a § 30 zákona č. 563/1991 Sb., když mimo jiné neprokázal provedení inventarizace v roce 2011 u nedokončeného dlouhodobého majetku v celkové pořizovací ceně 79 924 530 Kč.

ČHMÚ nepostupoval v souladu s ustanoveními § 29 a § 30 zákona o účetnictví, neboť při inventarizaci majetku k 31. prosinci 2011 nezjistil, že skutečný stav pozemků je o 13 pozemků s celkovou výměrou 1 680 m² vyšší než stav zachycený v účetnictví. Tím v rozvaze podhodnotil stav majetku vykázaný na položce *Pozemky* o hodnotu těchto pozemků.

ČHMÚ při inventarizaci staveb k 31. prosinci 2011 postupoval v rozporu s ustanovením § 30 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., neboť v inventurních soupisech nebylo možné ve zjištěných případech jednoznačně určit stavby v celkové zůstatkové ceně 62 895 301 Kč.

6. Nakládání s majetkem

ČHMÚ v letech 2010 a 2011 v deseti zjištěných případech prodeje osobních automobilů a technologického zařízení malé vodní elektrárny postupoval v rozporu s ustanovením § 14 odst. 7 zákona č. 219/2000 Sb., neboť nakládal s majetkem o celkové prodejní ceně 831 269 Kč bez předchozího písemného rozhodnutí o jeho nepotřebnosti. V 10 případech neověřil před prodejem zájem jiných organizačních složek státu a nedoložil doklady prokazující, že je ze všech okolností zřejmé, že organizační složky či státní organizace nemohou tento majetek potřebovat a ani veřejný zájem nevyžaduje jeho ponechání ve vlastnictví ČR.

V letech 2010 a 2011 nepodepsal devět smluv o prodeji osobních automobilů ředitel ČHMÚ jako vedoucí organizace, kterému byla vnitřním předpisem ČHMÚ podpisová pravomoc pro smlouvy o převodu vlastnictví výhradně svěřena, ale zaměstnanci, kteří k těmto právním úkonům nebyli ředitelem ČHMÚ písemně pověřeni. V těchto případech postupoval ČHMÚ v rozporu s ustanovením § 7 zákona č. 219/2000 Sb.

ČHMÚ v letech 2010 a 2011 ve třech případech smluv o prodeji majetku v celkové částce 165 000 Kč nezajistil schválení těchto smluv zřizovatelem, který si ve smyslu ustanovení § 22 odst. 6 zákona č. 219/2000 Sb. vyhradil schvalování smluv o převodu vlastnictví movitých věcí v hodnotě 50 tis. Kč a vyšší, přičemž podle ustanovení § 44 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb. je schválení podmínkou platnosti právního úkonu.

7. Odpisování dlouhodobého majetku

ČHMÚ postupoval v rozporu s ustanoveními § 28 odst. 1 a odst. 6 zákona o účetnictví, neboť u nově pořizovaného dlouhodobého majetku zahájil odpisování s časovou prodlevou, a v důsledku toho ve zjištěných případech v účetní knize roku 2010, resp. 2011, zaúčtoval odpisy v částce o 191 257 Kč, resp. o 598 368 Kč, nižší oproti odpisům vyčísleným podle odpisového plánu. Tímto postupem podhodnotil položku *Odpisy dlouhodobého majetku* ve výkazu zisku a ztráty za rok 2010 o částku 191 257 Kč a za rok 2011 o částku 598 368 Kč a o stejné částky nadhodnotil položku *Výsledek hospodaření po zdanění*.

ČHMÚ postupoval v rozporu s ustanoveními § 28 odst. 1 a odst. 6 zákona o účetnictví, neboť účtoval o majetku a odpisoval jej i v době, kdy k němu již neměl příslušnost hospodaření. Tímto postupem ČHMÚ

v účetních knihách za roky 2010 a 2011 zaúčtoval ve zjištěných případech odpisy dlouhodobého majetku v částce o 196 594 Kč vyšší, než příslušelo.

8. Pohledávky

ČHMÚ nepostupoval v souladu s ustanovením § 65 odst. 6 vyhlášky č. 410/2009 Sb., neboť neúčtoval o opravných položkách k pohledávkám po lhůtě jejich splatnosti vykazovaných na účtu *Odběratelé*, které byly k 31. prosinci 2011 po splatnosti 880 až 2 378 dní, a netvořil tak opravné položky v celkové výši 406 005 Kč. ČHMÚ tímto postupem ve výkazu zisku a ztráty podhodnotil náklady vykázané na položce *Tvorba a zúčtování opravných položek* a nadhodnotil položku *Výsledek hospodaření po zdanění*.

ČHMÚ v účetních obdobích 2010 a 2011 postupoval v rozporu s ustanoveními § 3 odst. 1 a § 36 odst. 1 zákona o účetnictví a v rozporu s bodem č. 5.3 ČÚS č. 701¹¹, neboť při prodeji dvou osobních automobilů a malé vodní elektrárny neúčtoval o vzniku pohledávky a zároveň neúčtoval o výnosech z prodeje majetku v celkové výši 428 450 Kč v okamžiku uskutečnění účetního případu, ale až v okamžiku přijetí platby.

9. Jiné zjištěné skutečnosti

ČHMÚ vykázal v účetní závěrce k 31. prosinci 2010 zlepšený výsledek hospodaření po zdanění ve výši 816 947,31 Kč. V účetní závěrce k 31. prosinci 2011 vykázal zlepšený výsledek hospodaření po zdanění ve výši 237 326,60 Kč.

V důsledku chyb zjištěných kontrolou NKÚ došlo:

- v roce 2010 k nadhodnocení nákladů o částku 2 290 802,15 Kč a podhodnocení výnosů o částku 784 323 Kč, čímž byl výsledek hospodaření po zdanění podhodnocen minimálně o částku 3 075 125,15 Kč;
- v roce 2011 k podhodnocení nákladů o částku 519 534,10 Kč a nadhodnocení výnosů o částku 731 745 Kč, čímž byl výsledek hospodaření po zdanění nadhodnocen minimálně o částku 1 251 279,10 Kč.

III. Shrnutí a závěr

Kontrola NKÚ prověřila hospodaření s peněžními prostředky a s majetkem státu, se kterými je ČHMÚ příslušný hospodařit. Kontrola se zaměřila např. na soulad vedení účetnictví se zákonem o účetnictví, rozsah a způsob nakládání s majetkem státu, dodržování povinností souvisejících s financováním akcí v rámci programů reprodukce majetku a na nakládání s pohledávkami. Hodnota kontrolovaného majetku za roky 2010 a 2011 činila celkem 1 742 355 679 Kč a objem kontrolovaných finančních prostředků za roky 2010 a 2011 činil 334 902 525 Kč.

NKÚ zjistil nedostatky v účetnictví, na jejichž základě konstatoval, že účetnictví ČHMÚ nebylo v letech 2009 až 2011 správné a úplné a v roce 2011 navíc nebylo průkazné ve smyslu zákona o účetnictví. Nedostatky byly zjištěny ve vykazování majetku, v jeho evidenci, v účtování o něm i v oblasti inventarizace majetku a závazků.

ČHMÚ provozoval ubytovací služby bez živnostenského oprávnění a tuto jinou činnost vykonával, aniž by ji měl vymezenou ve zřizovací listině, a aniž by ji sledoval odděleně od hlavní činnosti.

Ve zjištěných případech nesprávného způsobu nakládání s majetkem nedodržel ČHMÚ zákon č. 219/2000 Sb.

V důsledku zjištěných nedostatků podhodnotil ČHMÚ v roce 2010 výsledek hospodaření po zdanění o částku 3 075 125,15 Kč a v roce 2011 naopak výsledek hospodaření po zdanění nadhodnotil o částku 1 251 279,10 Kč.

12/17

Prostředky státního rozpočtu poskytnuté Municipální finanční společnosti a.s., peněžní prostředky se zárukou státu a majetková účast státu v této společnosti

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/17. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit poskytování a užití prostředků poskytnutých Municipální finanční společností a.s. ze státního rozpočtu, prověřit hospodaření Municipální finanční společnosti a.s. s peněžními prostředky, za které se stát zaručil, a prověřit činnost Ministerstva financí z titulu výkonu akcionářských práv státu v této společnosti.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2003 až 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném v kontrolovaném období.

Kontrola byla prováděna v období od června 2012 do ledna 2013.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí,

Municipální finanční společnost a.s., zkráceně MUFIS a.s., Praha (dále také „Municipální finanční společnost, a. s.“ nebo „MUFIS“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly Ministerstvo financí a Municipální finanční společnost, a. s., byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námítkách podaly Ministerstvo financí a Municipální finanční společnost, a. s., byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VI. zasedání, konaném dne 25. března 2013,

schválilo usnesením č. 9/VI/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Municipální finanční společnost, a. s., byla založena dne 15. dubna 1994 jako „účelová organizace“ na podporu rozvoje financování municipální sféry. Zakladatelem a původně i jediným akcionářem MUFIS byla Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s., (dále také „ČMZRB“). Od roku 1995 jsou akcionáři společnosti ČMZRB (49 %), Ministerstvo financí (49 %) a Svaz měst a obcí České republiky (2 %). Základní kapitál společnosti je 1 mil. Kč a je rozdělen na 100 ks akcií jmenovité hodnoty 10 000 Kč znějících na jméno. MUFIS nemá vlastní zaměstnance a veškerou činnost v souvislosti s poskytováním úvěrů a správou finančních prostředků zajišťuje ČMZRB.

Ministerstvo financí (dále také „MF“) je od května 2012 zároveň 100% akcionářem ČMZRB. Kromě rozsáhlé působnosti vymezené zákonem č. 2/1969 Sb.¹ je MF rovněž správcem jedné ze čtyř jemu

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

svěřených kapitol státního rozpočtu, a to kapitoly 398 – *Všeobecná pokladní správa* (dále také „VPS“), prostřednictvím které byly MUFIS poskytovány prostředky státního rozpočtu.

Mezi vládou České republiky zastoupenou MF a MUFIS na straně jedné a vládou USA zastoupenou Agenturou pro mezinárodní rozvoj na straně druhé byla dne 16. května 1994 podepsána **Programová dohoda mezi vládami České republiky a Spojených států amerických k financování municipální infrastruktury v ČR** (dále také „Programová dohoda“), a to v rámci realizace amerického rozvojového projektu *Housing Guaranty Program* (dále také „HGP“). Realizací Programové dohody byla pověřena za americkou stranu Agentura pro mezinárodní rozvoj (dále také „USAID“) a za českou stranu MUFIS jako oficiální vypůjčovatel. Prostřednictvím společnosti MUFIS a bank byla zajišťována úvěrová pomoc obcím, jejich sdružením a specializovaným komunálním podnikům.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Finanční zdroje MUFIS

Programovou dohodou byly převzaty záruky obou vlád dávající jistotu návratnosti prostředků, což umožnilo jednat s americkými finančními institucemi o poskytování dlouhodobých úvěrů pro MUFIS až do celkové výše 100 mil. USD. Podmínky získání peněžních prostředků na základě Programové dohody podléhaly schválení ze strany USAID. Celý program byl koncipován na 5 let s návratností půjčky 30 let. Česká republika se Programovou dohodou zavázala kromě převzetí záruk také k úhradám ztrát vyplývajících ze změn devizového kurzu a z předčasného splacení půjček nepokrytých vytvářenými fondy a nezbytných ke krytí úhrady splátek úroků a jistiny do USA.

MUFIS čerpala v rámci Programové dohody peněžní prostředky v celkové výši 44 mil. USD oproti původně zamýšleným 100 mil. USD. Takto získané prostředky byly prostřednictvím vybraných participujících bank poskytovány na podporu municipální sféry.

Tabulka č. 1 – Přehled půjček přijatých MUFIS v rámci HGP

	1. půjčka	2. půjčka	3. půjčka	Celkem
Výše půjčky (v USD)	20 000 000	14 000 000	10 000 000	44 000 000
Výše půjčky (v Kč)	518 560 000	409 584 000	353 450 000	1 281 594 000
Rok převzetí půjčky	1995	1997	1998	–
Úroková sazba v % p. a. stanovená pro MUFIS	8,36	7,11	6,654	–
Splatnost	30 let	15 let	30 let	–
Jednorázové poplatky při převzetí půjčky (v USD)	340 000	232 120	178 000	750 120
Směnný kurz při převzetí půjčky	25,928	29,256	35,345	–
Celkový objem převzaté půjčky po srážce úvodních poplatků* (v Kč)	509 705 588	402 749 213	347 105 573	1 259 560 374

Zdroj: smluvní dokumentace, operativní evidence MUFIS.

* Úvodní poplatky zahrnují jednorázové poplatky a první srážku periodického poplatku Riggs National Bank ve výši 1 500 USD u každé půjčky.

MUFIS využila možnost předčasného splacení půjčky č. 1 (k 15. březnu 2006) i půjčky č. 3 (k 11. červenci 2008) a podnikla neúspěšný pokus o dohodu s americkou protistranou splatit předčasně také půjčku č. 2. Důvodem pro předčasné splácení byla skutečnost, že podmínky půjček se staly nevýhodné vzhledem k tehdy aktuálním podmínkám finančního trhu, a to i s přihlédnutím k tomu, že se jednalo o finanční zdroje se zárukou vlády ČR. Za předčasné splacení úvěrů uhradila MUFIS poplatky ve výši 2 239 tis. USD.

Tabulka č. 2 – Přehled využití finančních zdrojů HGP

	1. půjčka	2. půjčka	3. půjčka	Celkem
Počet bank podílejících se aktivně na využívání zdrojů HGP v daném období	4	9	8	11
Počet projektů financovaných z půjčky	26	43	53	122
Počet obcí, které obdržely úvěr ze zdrojů HGP	26	40	46	112
Objem financovaných projektů (v Kč)	509 143 000	445 962 000	478 505 400	1 433 610 400
Průměrná výše úvěru (v Kč)	19 582 423	10 371 209	9 028 404	11 750 905
Průměrná splatnost úvěrů v letech	12	10,5	9,8	10,8
Průměrná úroková sazba (% p. a.)	11,7	11,9	12,4	12

Zdroj: smluvní dokumentace, operativní evidence MUFIS.

Získané peněžní prostředky byly poskytnuty k úvěrovému financování 122 projektů v oblasti infrastruktury pro 112 obcí a měst, např. projektů konverze topných systémů, zateplování, plynofikace, výstavby a rekonstrukce vodovodních sítí a kanalizace, čistíren odpadních vod a skládek komunálních odpadů. Souhrnný objem projektů, na jejichž financování se MUFIS podílela, činil cca 1,43 mld. Kč. Převážná většina úvěrů byla participujícími bankami poskytnuta s dlouhodobou splatností 10–15 let v částkách od 3 do 100 mil. Kč a s pevnou úrokovou sazbou, která činila v průměru 12 % p. a. Marže participujících bank dle rámcových smluv nesměla být vyšší než 2,5 % p. a.

Tabulka č. 3 – Přehled výsledných celkových nákladů MUFIS z přijatých půjček v rámci HGP (v USD)

	1. půjčka	2. půjčka	3. půjčka	Celkem
Datum převzetí půjčky	15. 3. 1995	27. 3. 1997	2. 2. 1998	–
Datum splacení půjčky	15. 3. 2006	1. 2. 2012	11. 7. 2008	–
Jistina	20 000 000,00	14 000 000,00	10 000 000,00	–
Objem získané půjčky po srážce úvodních poplatků*	19 658 500,00	13 766 380,00	9 820 500,00	43 245 380,00
Úroky celkem	17 133 784,57	12 679 650,74	6 955 278,34	36 768 713,65
Poplatky uhrazené USAID celkem	1 024 747,88	891 922,40	522 328,76	2 438 999,04
Poplatky pro Riggs National Bank celkem	13 500,00	21 000,00	15 000,00	49 500,00
Poplatek za předčasné splacení	1 589 325,51	–	650 000,00	2 239 325,51
Celkem zapláceno (jistina + ostatní náklady)	39 761 357,96	27 592 573,14	18 142 607,10	85 496 538,20
Roční procentní sazba nákladů	9,667 %	7,977 %	7,996 %	–

Zdroj: bankovní výpisy, operativní evidence MUFIS.

* Úvodní poplatky zahrnují jednorázové poplatky a první srážku periodického poplatku Riggs National Bank ve výši 1 500 USD u každé půjčky.

Finanční zdroje HGP získané na základě Programové dohody dosáhly po srážce úvodních poplatků celkové částky 43,245 mil. USD, zpět do USA byla uhrazena celková částka 85,497 mil. USD, která zahrnovala veškeré náklady, jak vyplývá z tabulky č. 3. Při započítání všech nákladů MUFIS činila výsledná roční procentní sazba nákladů u půjčky č. 1 (1995 až 2006) 9,667 %, u půjčky č. 2 (1997 až 2012) 7,977 % a u půjčky č. 3 (1998 až 2008) 7,996 %.

2. Záruky státu

Vláda České republiky svým usnesením² dala souhlas s udělením vládní záruky za úvěry poskytované na základě záruk vlády Spojených států amerických v rámci projektu HGP a uložila místopředsedovi vlády a ministru financí zabezpečit realizaci této vládní záruky.

MF uzavřelo s MUFIS v návaznosti na jednotlivé tranše půjček celkem tři smlouvy, kterými převzalo vládní záruky za závazky MUFIS a kterými současně zřídilo zástavní právo k zajištění pohledávek

² Usnesení vlády ČR ze dne 21. července 1993 č. 408, o udělení vládní záruky za úvěry poskytované na základě záruk vlády Spojených států amerických.



vzniklých v souvislosti s převzetím těchto závazků. MF tyto smlouvy uzavřelo s časovým odstupem 22 až 32 měsíců od přijetí jednotlivých tranší půjček.

Povinnost hradit za poskytnutí státní záruky správní poplatky v letech 2003–2005 stanovil zákon o správních poplatcích³, který připouštěl následně jejich prominutí na základě žádosti poplatníka. V tomto případě se MF předem smluvně zavázalo, že provede vratku správního poplatku uhrazeného ze strany MUFIS. **Na základě toho pak porušilo rozpočtovou kázeň, když realizovalo v letech 2003–2005 vratky správních poplatků v celkové výši 2 195 060 Kč.**

V části kontrolovaného období, konkrétně od roku 2003 až do konce roku 2007, MF o státních zárukách za závazky MUFIS v rozporu se zákonem o účetnictví⁴ neúčtovalo, pouze je evidovalo ve své specifické evidenci. Poprvé o stavu státních záruk za závazky MUFIS účtovalo na podrozvahový účet ke dni 1. ledna 2008 a poprvé provedlo jejich inventarizaci ke dni 31. prosince 2008. Informace o splácení půjček získávalo MF z dohodnutých splátkových kalendářů a z informací o jednání orgánů MUFIS. V průběhu sledovaného období tedy nemělo doloženo průkaznými doklady od MUFIS, kdy a v jaké výši byly splátky skutečně provedeny, a nemělo tedy doloženo, jaký byl stav státních záruk. Protože **MF neúčtovalo o snížení stavu státních záruk za závazky MUFIS na základě průkazných účetních dokladů, postupovalo v rozporu se zákonem o účetnictví⁵, v důsledku čehož v letech 2008 až 2011 nebylo účetnictví MF v této části průkazné.** Obdobně při dokladové inventuře uvedených státních záruk provedené k datu 31. prosince 2008, 31. prosince 2009 a 31. prosince 2011 **nedoložilo MF jejich stav průkaznými účetními doklady, kterými by byla stvrzena správnost výše závazků, a tedy i právnost výše státních záruk.**

3. Rozpočet, závěrečný účet

Subjekty, které požadují prostředky ze státního rozpočtu nebo žádají o poskytnutí státní záruky, jsou povinny předložit MF údaje potřebné pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu v termínu, rozsahu a struktuře, které stanoví MF vyhláškou⁶.

Ve výdajích kapitoly VPS rozpočtovalo MF úhrady ztrát společnosti MUFIS pouze na základě odborného odhadu a predikovalo požadavky na úhradu „poplatku HGP“ v souvislosti s půjčkou Státnímu fondu životního prostředí ČR (dále také „SFŽP“) pouze na základě splátkových kalendářů. Doklady s údaji potřebnými pro sestavení návrhu zákona o státním rozpočtu MF od MUFIS neobdrželo a ani jejich doložení nepožadovalo.

Žádný ze závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu spravovaných MF a jím za kontrolované období zpracovávaných neobsahoval v průvodní zprávě informace o majetkové účasti státu v MUFIS. Postup MF nebyl v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech a jeho prováděcí vyhláškou⁷.

4. Nároky MUFIS vůči státnímu rozpočtu

MF poskytovalo z kapitoly VPS peněžní prostředky na úhradu ztráty podle sjednané Programové dohody za období 1995 až 2005 a od roku 2004 prostředky na úhradu vynaložených nezbytných nákladů podle **Dohody o využití finančních zdrojů Housing Guaranty Programu na akce pro ochranu životního prostředí** (dále také „Dohoda o využití zdrojů HGP pro SFŽP“).

Pokud jde o formu uvolňování rozpočtových prostředků, MF nejprve poskytovalo MUFIS peněžní prostředky na základě žádostí o poskytnutí prostředků – tyto žádosti obsahovaly i výpočty nároku

3 Zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích.

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

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

6 Ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Vyhláška č. 131/2001 Sb., kterou se stanoví rozsah a struktura údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a termíny jejich předkládání, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 165/2008 Sb., kterou se stanoví rozsah a struktura údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a termíny jejich předkládání, ve znění pozdějších předpisů.

7 Ustanovení § 30 odst. 1 a 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). 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.

provedené MUFIS podle vzorce schváleného MF. Od roku 2007 změnilo MF způsob uvolňování peněžních prostředků tak, že na základě žádosti MUFIS každoročně vydávalo písemná rozhodnutí o poskytnutí dotace ve smyslu zákona o rozpočtových pravidlech⁸. Tato změna byla dle sdělení MF „... přijata v souvislosti se zaváděním účtování v kapitole VPS.“

- 4.1** Programová dohoda definovala jednotlivé typy částek, které MF mělo, a tedy i mohlo hradit ze státního rozpočtu. MF bylo Programovou dohodou zavázáno k úhradám ztrát vyplývajících ze změn devizového kurzu nepokrytých *Fondem kurzových změn* a nezbytných ke krytí úhrady splátek úroku a jistiny splatných v rámci *Housing Guaranty Programu*, resp. dodatkem č. 3 k Programové dohodě pak i k úhradám ztrát vyplývajících z předčasného splacení půjček nepokrytých *Fondem cash flow*.

V rámci této kontrolní akce byly ověřeny výpočty ztrát hrazených Ministerstvem financí (viz tabulka č. 4).

Tabulka č. 4 – Přehled ztrát nárokovaných MUFIS na základě Programové dohody (v Kč)

Účetní období	2002	2003	2004	2005	Celkem
Kurzové ztráty u 1. půjčky	136 161 281	19 238 928	19 238 928	8 361 523	183 000 660
Kurzové ztráty u 2. půjčky	4 521 815	-853 799	-3 132 163	-5 347 773	-4 811 920
Kurzové ztráty u 3. půjčky	-1 597 412	-4 550 733	-7 057 836	-8 027 271	-21 233 252
Kurzové ztráty celkem	139 085 684	13 834 396	9 048 929	-5 013 521	156 955 488
Úrokové ztráty u 1. půjčky	3 278 070	3 309 840	3 309 840	2 185 920	12 083 670
Ztráty z cash flow	12 292 931	17 489 305	18 522 467	15 557 543	63 862 246
Úhrada z <i>Fondu kurzových změn</i>	-1 929 488	-1 355 539	-944 654	-421 398	-4 651 079
Úhrada z <i>Fondu cash flow</i>	-1 722 464	-1 195 007	-880 786	-403 209	-4 201 466
Celkové ztráty hrazené Ministerstvem financí	151 004 733	32 082 995	29 055 796	11 905 335	224 048 859

Zdroj: žádosti MUFIS o úhradu ztrát.

MUFIS obdržela za období 2002–2005 úhrady ztrát ve výši přesahující celkem 224 mil. Kč. Kontrolou však bylo zjištěno, že tato částka zahrnovala i tzv. úrokové ztráty z půjčky č. 1 ve výši 12 083 670 Kč. Zahrnutí úrokových ztrát do výpočtu přitom Programová dohoda neumožňovala. Z operativní evidence MUFIS vyplývá, že za období 1995 až 2001 MF z téhož důvodu (úrokové ztráty z půjčky č. 1) uhradilo MUFIS celkem 19 390 475 Kč. **Skutečnost, že MF hradilo MUFIS nad rámec Programové dohody, tj. bez právního titulu, úrokové ztráty, byla ze strany NKÚ vyhodnocena jako neoprávněné poskytnutí peněžních prostředků z kapitoly VPS ve výši celkem 31 474 145 Kč.**

Úhrady ztrát z titulu změny úrokové sazby nebyly nezbytné ani z důvodu úhrady splátek úroku a jistiny a dokonce ani k zajištění finanční stability akciové společnosti. Naopak MUFIS řešila problémy s přebytkem volných zdrojů HGP a s jejich umístěním.

Na základě Programové dohody mělo MF kromě hrazení ztrát další povinnosti, a to povinnost schvalovat výši sazeb poplatku určeného pro tvorbu *Fondu kurzových změn* navrženou představenstvem MUFIS, dále schvalovat výši úrokové míry půjček MUFIS participujícím bankám a také schvalovat úroky a podmínky, za kterých mohly banky dále půjčovat municipalitám. MF tyto povinnosti neplnilo a tento nedostatek odůvodňovalo účastí svých zástupců v orgánech MUFIS.

Pokud jde o specifické fondy, tj. *Fond kurzových změn* a *Fond cash-flow*, je v Programové dohodě stanoveno, že oba tyto fondy jsou financovány z ročního poplatku účtovaného vypůjčovatелеm (MUFIS) participujícím bankám v procentní výši z nesplacené jistiny půjček a roční částky úroků půjček, které participující banky přijaly od vypůjčovatele. MUFIS nedodržela stanovený způsob tvorby fondů, neboť fondy nefinancovala formou ročního poplatku účtovaného bankám, ale sazby stanovené pro jejich tvorbu zahrнула do úrokové sazby sjednané s participujícími institucemi. Tím MUFIS oba fondy tvořila z nižší základny, tj. pouze z nesplacené jistiny úvěrů, nikoliv také z roční částky úroků. Výše prostředků

⁸ Ustanovení § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

požadovaných MUFIS ze státního rozpočtu byla v důsledku tohoto postupu vyšší odhadem v řádu statisíců Kč celkem.

4.2 Vláda České republiky schválila⁹, že volné finanční prostředky ze zdrojů *Housing Guaranty Programu* mohou být použity jako dlouhodobá půjčka Státnímu fondu životního prostředí ČR s tím, že rozdíl mezi úrokovou sazbou hrazenou ze strany SFŽP (2,5 % p. a.) a nezbytnými náklady vynaloženými MUFIS v souvislosti se získáním a poskytnutím finančních zdrojů HGP bude uhrazen ze státního rozpočtu. V předkládací zprávě k návrhu předmětného usnesení bylo přitom uvedeno, že nároky na zdroje státního rozpočtu budou kompenzovány úsporami při úhradách ztrát, které vznikají MUFIS v souvislosti s nevyužíváním volných finančních prostředků HGP.

Koncem roku 2002 výše volných finančních prostředků HGP na účtech MUFIS činila 730 mil. Kč. Důvodem byl výrazný pokles úrokových sazeb na mezibankovním trhu, následkem čehož docházelo zejména od roku 1999 k předčasnému splácení dílčích úvěrů od participujících bank. Náhradní umístování těchto uvolněných zdrojů bylo oproti očekávání pomalejší a přinášelo podstatně nižší úrokové výnosy. Pro SFŽP bylo z této částky vyčleněno celkem 500 mil. Kč, z toho v roce 2003 bylo uvolněno 335,2 mil. Kč a v roce 2004 zbývajících 164,8 mil. Kč.

Mezi Ministerstvem financí, SFŽP a MUFIS byla dne 29. srpna 2003 uzavřena **Dohoda o využití zdrojů HGP pro SFŽP**. V této dohodě se MF zavázalo k úhradě nezbytných nákladů spojených se získáním zdrojů HGP a jejich poskytnutím SFŽP označovaných jako „poplatek HGP“ ve výši 6,5 % p. a. a SFŽP se zavázal k úhradě dalších 2,5 % p. a. z objemu čerpané a nesplacené půjčky. MUFIS obdržela od MF za období 2003 až 1. pololetí 2012 „poplatek HGP“ v celkové výši 186 302 763 Kč. MF hradilo tento „poplatek HGP“ bez ohledu na to, jaké skutečné náklady MUFIS v souvislosti se získáním a poskytnutím zdrojů vznikaly.

Dne 30. ledna 2012 uhradila MUFIS poslední splátku z titulu svých závazků do USA (viz tabulka č. 3). K tomuto datu byly veškeré závazky MUFIS vůči americkým investorům splněny a od 31. ledna 2012 MUFIS žádné nezbytné náklady v souvislosti se získáním zdrojů HGP nevznikaly. Přesto MUFIS nárokovala a MF uhradilo za 1. polovinu roku 2012 „poplatek HGP“ ve výši 4,7 mil. Kč. „Poplatek HGP“ za období únor až červen 2012 ve výši 3,9 mil. Kč **považuje NKÚ za úhradu provedenou nad rámec Dohody o využití zdrojů HGP pro SFŽP**.

Výše „poplatku HGP“ byla stanovena pevně po celou dobu trvání Dohody o využití zdrojů HGP pro SFŽP, aniž zohledňovala budoucí možnou změnu skutečně hrazených nákladů. Za dobu trvání Dohody o využití zdrojů HGP pro SFŽP nepřehodnotilo MF sjednaný závazek hradit „poplatek HGP“ ve výši 6,5 % p. a. z objemu čerpané a nesplacené půjčky SFŽP.

Nepřijme-li MF potřebná opatření a bude-li postupovat podle dosavadní praxe, poskytne do roku 2014 (tj. do konečné splatnosti půjčky SFŽP) v rozporu s usnesením⁹ vlády ČR další prostředky z kapitoly VPS, a to dle výpočtu provedeného skupinou kontrolujících ve výši 11,3 mil. Kč.

5. Majetková účast státu

V roce 1995 odkoupilo MF od ČMZRB majetkovou účast v akciové společnosti MUFIS a mělo o ní účtovat a vykazovat ji v účetní závěrce v souladu se zákonem o účetnictví⁴. MF tuto majetkovou účast státu až do konce roku 2007 evidovalo pouze v rámci státních finančních aktiv, což nemohlo nahradit vedení majetku v účetnictví. Účtovat o ní začalo od roku 2008 a ke dni 31. prosince 2008 poprvé provedlo její inventarizaci.

MF při kontrole prokázalo existenci akcií MUFIS výpisy ze Střediska cenných papírů, resp. výpisy z Centrálního depozitáře cenných papírů.

⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 23. června 2003 č. 617, k využití finančních prostředků ze zdrojů *Housing Guaranty Programu*, spravovaných *Municipální finanční společností a.s.* na finanční podporu projektů přispívajících k ochraně a zlepšování životního prostředí v České republice.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Finanční zdroje čerpané jako půjčka od investorů z USA na základě Programové dohody uzavřené v roce 1994 činily po srážce úvodních poplatků celkem 43,245 mil. USD. Dne 30. ledna 2012 provedla MUFIS z titulu svých závazků poslední splátku. Důvodem pro předčasné splacení (původní konečný termín 15. ledna 2028) byla skutečnost, že podmínky půjček se staly nevýhodné. Do USA bylo uhrazeno celkem 85,497 mil. USD a je zřejmé, že rozvojový projekt byl financován za ryze komerčních podmínek.

Získané peněžní prostředky po převodu na českou měnu činily 1 259,56 mil. Kč a MUFIS, která byla zřízena jako „účelová“ akciová společnost, je dále prostřednictvím vybraných participujících bank poskytovala municipalitám. Podpora městům a obcím byla poskytována ve formě úvěrů s průměrnou úrokovou sazbou 12 % p. a. Z těchto zdrojů bylo financováno 122 projektů v oblasti infrastruktury.

MF finanční závazky vůči MUFIS plnilo, v některých případech i nad rámec Programové dohody, neschvalovalo však vyšší úrokové míry půjček MUFIS participujícím bankám, neschvalovalo úroky ani podmínky, za kterých mohly následně banky půjčovat peněžní prostředky municipalitám, a neschvalovalo ani konkrétní výši sazeb ročního poplatku určeného pro financování *Fondu kurzových změn*, jak rovněž stanovila Programová dohoda. Nad rámec Programové dohody, tzn. neoprávněně, poskytlo MF společnosti MUFIS za období let 1995–2005 celkem 31 474 145 Kč.

MUFIS zahrnuje sazby stanovené pro tvorbu *Fondu kurzových změn* a *Fondu cash-flow* do úrokové sazby sjednané s participujícími institucemi, a oba fondy tak propočítávala z nižší než stanovené základny. To ve svém důsledku vedlo k mírnému navýšení částek nárokovaných vůči státnímu rozpočtu.

Volné finanční prostředky v rámci HGP byly od roku 2003 se souhlasem vlády využity na ochranu životního prostředí na základě *Dohody o využití finančních zdrojů Housing Guaranty Programu na akce pro ochranu životního prostředí* uzavřené mezi MF, MUFIS a SFŽP. V rámci této dohody se MF zavázalo hradit společnosti MUFIS nezbytné náklady vynaložené v souvislosti se získáním a poskytnutím finančních prostředků HGP, tzv. „poplatek HGP“. Od února 2012 MUFIS uvedené náklady nevznikají, přesto MF „poplatek HGP“ dále hradilo.

Akciové společnosti MUFIS bylo ze státního rozpočtu od roku 1996 do 31. července 2012 uhrazeno celkem 527 mil. Kč.

NKÚ považuje další dlouhodobou existenci MUFIS za neopodstatněnou – účel, pro který byla společnost MUFIS v 90. letech založena, byl splněn.

12/19

Peněžní prostředky určené na realizaci operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/19. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčář.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda kontrolované osoby poskytují a čerpají peněžní prostředky v rámci prioritní osy 2 – *Aktivní politiky trhu práce* v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami a zda implementační systém operačního programu nevykazuje nedostatky ohrožující čerpání prostředků poskytovaných z rozpočtu Evropské unie.

Kontrola byla prováděna v době od června 2012 do února 2013. Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále též „MPSV“);

Úřad práce České republiky (dále též „ÚP“)

a vybraní příjemci podpory:

APIS Nymburk, spol. s r.o., Nymburk; AUDICA, s.r.o., Brno (dále též „AUDICA“); MENTA – středisko vzdělávání dospělých a jazyková škola s.r.o., Karlovy Vary – Olšová Vrata (dále též „MENTA“); MOST KE VZDĚLÁNÍ – BRIDGE TO EDUCATION, o.s., Benecko (dále též „MOST KE VZDĚLÁNÍ“); Občanské sdružení JETY98, Lukavec (dále též „JETY98“); PERSONA GRATA v.o.s., Praha 1; Střední odborné učiliště DAKOL, s.r.o., Petrovice u Karviné (dále též „DAKOL“).

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podaly MPSV, ÚP, AUDICA a DAKOL, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, které proti rozhodnutí o námitkách podala společnost AUDICA, bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VIII. zasedání, konaném dne 29. dubna 2013,

schválilo usnesením č. 4/VIII/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Operační program *Lidské zdroje a zaměstnanost* (dále též „OP LZZ“) je jedním z tematicky zaměřených operačních programů pro programové období 2007–2013. Globálním cílem OP LZZ je zvýšit zaměstnanost a zaměstnatelnost lidí v ČR na úroveň průměru 15 nejlepších zemí EU. Vláda ČR schválila OP LZZ usnesením ze dne 15. listopadu 2006 č. 1302. Evropská komise schválila text programu dne 16. října 2007.

Hlavní podíl finančních zdrojů OP LZZ pochází z *Evropského sociálního fondu* (dále též „ESF“). Národní spolufinancování zajišťuje státní rozpočet ČR.

Finanční podpora se z OP LZZ poskytuje prostřednictvím šesti prioritních os.

Předmětem kontroly NKÚ byla prioritní osa 2 – *Aktivní politiky trhu práce*, která představuje cca 33 % celkové alokace OP LZZ. Tato prioritní osa má za cíl zlepšit přístup k zaměstnání a prevenci nezaměstnanosti, konkrétně:

- zvýšení zaměstnatelnosti nezaměstnaných osob nebo osob ohrožených na trhu práce prostřednictvím efektivního a cíleného využití nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti,
- zvýšení kapacity, komplexnosti a kvality služeb poskytovaných institucemi služeb zaměstnanosti.

Tyto dva specifické cíle kopírují dvě oblasti podpory prioritní osy 2 OP LZZ:

- 2.1 – *Posílení aktivních politik zaměstnanosti,*
- 2.2 – *Modernizace institucí a zavedení systému kvality služeb zaměstnanosti a jejich rozvoj.*

Tabulka: Stav prioritní osy 2 OP LZZ na konci roku 2012

Oblast podpory prioritní osy 2 OP LZZ	Alokace		Projekty s vydaným rozhodnutím/ /podepsanou smlouvou		Proplaceno vč. záloh		Certifikované výdaje vč. vratek	
	v mil. Kč		v mil. Kč	v %	v mil. Kč	v %	v mil. Kč	v %
2.1	15 531,20		13 941,00	90 %	7 873,00	51 %	7 550,80	49 %
2.2	2 988,30		2 344,80	78 %	438,60	15 %	297,50	10 %
Prioritní osa 2 OP LZZ celkem	18 519,50		16 285,80	88 %	8 311,60	45 %	7 848,30	42 %
OP LZZ celkem	55 455,90		48 422,00	87 %	24 616,20	44 %	19 855,70	36 %

Zdroj: měsíční monitorovací zpráva národního orgánu pro koordinaci (MMR) k 31. prosinci 2012.

Při porovnání obou oblastí podpory je větší část zdrojů určena na oblast podpory 2.1 (cca 84 %). Dosud nepřidělené zdroje činí v relativním vyjádření 10 % (oblast podpory 2.1) a 22 % (oblast podpory 2.2). Z pohledu podílu proplacených i certifikovaných prostředků vůči alokované částce byla prioritní osa 2 OP LZZ na konci roku 2012 na obdobné úrovni jako celý operační program. Na úrovni oblastí podpory zaostávala oblast podpory 2.2, kde tvoří certifikované výdaje pouhých 10 % alokace. Čerpání v oblasti podpory 2.1 je v porovnání s celým OP LZZ lehce nadprůměrné (podrobněji viz tabulka).

Kontrola NKÚ zahrnuje všechny čtyři typy projektů realizovaných v rámci prioritní osy 2 OP LZZ. Jednalo se o tyto typy projektů:

- Individuální projekt – projekt většího rozsahu, který předkládá předem stanovený příjemce nebo úzký okruh příjemců na základě přímé výzvy. Patří sem tyto typy projektů:
 - Individuální projekt národního charakteru – pokrývá oblast celého území ČR a je předkládán z centrální úrovně. Je zaměřen především na realizaci nebo doplnění národní politiky a programů v oblasti lidských zdrojů.
 - Individuální projekt regionálního charakteru – pokrývá specifickou oblast, která má regionální rozměr. Je vesměs předkládán regionálními subjekty a měl by být zaměřen především na realizaci regionálních priorit nebo na řešení regionálních problémů v oblasti lidských zdrojů. Tyto projekty předkládaly a posléze realizovaly úřady práce.
 - Individuální projekt systémového charakteru – je zaměřen na rozvoj národních politik a programů a na rozvoj a modernizaci (rozšíření kapacity a zlepšení nabídky) veřejné správy a veřejných služeb.
- Grantový projekt – projekt obvykle menšího rozsahu předkládaný na základě výzvy k předkládání žádostí v rámci globálního grantu.

Na MPSV byly kontrolovány zejména činnosti související s plněním funkce řídicího orgánu, zprostředkujícího subjektu a finančního útvaru. Jmenovitě se jednalo o monitorování, hodnocení a schvalování projektů, jejich kontrolu a finanční evidenci spojenou s OP LZZ. Ověřeno bylo také organizační zajištění výše uvedených činností a řízení rizik v jejich rámci. U tří projektů v celkovém objemu 3 168 mil. Kč bylo ověřeno plnění úlohy MPSV jako příjemce podpory. Jednalo se o dva národní individuální projekty a jeden systémový individuální projekt.

Na ÚP se kontrola zaměřila na dodržení podmínek stanovených pro financování z ESF u 19 individuálních projektů regionálního charakteru v objemu 511 mil. Kč.

Na vzorku sedmi grantových projektů v objemu 32 mil. Kč z výzvy č. 44 v rámci globálního grantu č. CZ.1.04/2.1.01 bylo kontrolou ověřeno, zda příjemci dotací splnili podmínky uložené jim v rozhodnutích o poskytnutí dotace.

Kontrolou NKÚ byly ověřeny výdaje v celkovém objemu 3 711 mil. Kč.

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

Úřad práce České republiky je od 1. dubna 2011 právním nástupcem původních samostatných úřadů práce. V dalším textu bude pro přehlednost používána zkratka ÚP jak ve vztahu k Úřadu práce České republiky jako takovému, tak i jako označení bývalých úřadů práce, tj. současných krajských pracovišť Úřadu práce České republiky.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole systému implementace na MPSV

1. Inovativnost projektů

Jedním z požadavků právních předpisů EU je, aby projekty financované z ESF byly inovativní. Z porovnání projektů kontrolovaných v oblasti podpory 2.1 a projektů realizovaných v minulém programovém období ale vyplývá, že projekty s obdobným a někdy i totožným zaměřením¹ MPSV podporovalo již z operačního programu *Rozvoj lidských zdrojů* v letech 2004–2008. Typickým příkladem jsou projekty ÚP, ve kterých se opakují aktivity diagnostiky, rekvalifikace a následně zprostředkování zaměstnání. Inovativnost takových projektů byla tedy nízká.

2. Koordinace a metodické řízení

Kontrolou administrace projektů ÚP bylo zjištěno, že jednotlivé projekty si byly svým obsahem velmi podobné (např. podporované aktivity, cílová skupina, realizace prostřednictvím vybraných dodavatelů). MPSV jako řídicí orgán a současně orgán státní správy, který měl jednotlivé ÚP metodicky vést, nestanovilo jednotné požadavky na strukturu projektů a na obsah zadávacích dokumentací pro realizované veřejné zakázky. To vedlo k administrativní náročnosti projektů a široké škále odlišností, např. v požadovaných kvalifikačních předpokladech nebo hodnoticích kritériích.

Kromě toho kontrola NKÚ zjistila dílčí nedostatky metodického řízení spočívající v chybějícím nebo nekompletním zapracování některých definic používaných pojmů do příruček a manuálů, např. v oblasti příspěvků na nová pracovní místa.

3. Monitorovací indikátory

Monitorovacím indikátorem prioritní osy 2 byl mj. „počet vytvořených pracovních míst“. Stanovená cílová hodnota tohoto indikátoru ve výši 33 000 pracovních míst byla významně překročena již v roce 2011 (vytvořeno bylo celkem 40 000 pracovních míst). Je však třeba upozornit na skutečnost, že 95 % těchto pracovních míst vzniklo díky projektu *Vzdělávejte se pro růst! – Veřejně prospěšné práce*, a jedná se tedy o pracovní místa pouze přechodného charakteru zpravidla na dobu 12 měsíců. Jak uvádí výroční zpráva OP LZZ za rok 2011 z důvodu nízké kvality grantových projektů byla na konci roku 2011 velmi nízká (5%) úroveň plnění indikátoru „počet podpořených projektů“.

4. Administrace individuálních projektů

Kontrolou systému a jeho ověřením na vzorku individuálních projektů byly u MPSV zjištěny následující skutečnosti:

- Systém věcného hodnocení projektů byl založen na hodnoticích kritériích, která však byla značně subjektivní. To mělo za následek rozdíly výsledků hodnocení jednotlivých hodnotitelů. Podíl kritérií týkajících se hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti byl pouze 20 % ve vztahu k ostatním hodnoticím

¹ Jedná se např. o projekt na financování veřejně prospěšných prací.

kritériím. Pět z osmi kontrolovaných projektů pak bylo zrealizováno tak, že rozdíl mezi původním a konečným schváleným rozpočtem činil průměrně 12 milionů Kč, tj. projekty byly zrealizovány za cca 68 % původního rozpočtu, i když byly jejich rozpočty označeny hodnotiteli za přiměřené.

- Porušení právních předpisů EU² a nesrovnalosti definované nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 se MPSV dopustilo tím, že v období let 2008–2010 nezajišťovalo ověření souladu projektů se zákonem o veřejných zakázkách při administrativní kontrole před provedením platby. Přestože o kontrole veřejných zakázek chyběl záznam, MPSV do navazujících dokladů zaznamenalo, že kontrola proběhla s kladným výsledkem.
- MPSV realizovalo také projekt zabývající se personálním a odborným zajištěním aktivní politiky zaměstnanosti na úřadech práce³. MPSV při kontrolách žádostí o platbu neprovádělo kontrolu účetních dokladů. Z důvodu absence kontrol prvotních dokladů se MPSV dopustilo porušení právních předpisů EU² a nesrovnalosti definované nařízením Rady (ES) č. 1083/2006.
- Přestože manuály MPSV počítají s prováděním kontrol ex-post, MPSV tyto kontroly neprovádí a nepředložilo NKÚ ani jejich plány. MPSV tedy neověřuje udržení vytvořených pracovních míst v těch případech, kdy podmínka udržitelnosti trvá i po ukončení projektu.

5. Administrace grantových projektů

Kontroly NKÚ byl podroben vzorek grantových projektů, prověřeno bylo jak sedm projektů realizovaných, tak i sedm projektů, které nebyly vybrány k podpoře. Zkontrolována byla i činnost výběrové komise. Zjištěny byly zejména tyto skutečnosti:

- Ze záznamů o hodnocení žádostí ve výzvě č. 44 vyplývá, že u více než poloviny hodnocených projektů výběrová komise došla k jiným výsledkům než externí hodnotitelé nebo konstatovala skutečnosti, které externí hodnotitelé vůbec nezaznamenali. Významný nesoulad mezi výstupy externích hodnotitelů a výběrové komise může dle názoru NKÚ vést k pochybnostem o kvalitě a objektivnosti procesu výběru projektů k financování.
- Výzva č. 44 stanovila, že cílovou skupinou osob v podpořených projektech jsou zájemci o zaměstnání⁴, a to bez ohledu na to, zda jsou evidováni na úřadu práce, či nikoliv. K zapojení do projektu tak stačilo pouze čestné prohlášení. NKÚ zjistil, že formou mzdových příspěvků byly podpořeny i osoby, které byly v daný okamžik zaměstnány, podnikaly či byly statutárními zástupci občanských sdružení zapojených do projektu. V některých případech tyto osoby zaměstnaly samy sebe. Cílem oblasti podpory 2.1 přitom bylo zvýšení zaměstnatelnosti nezaměstnaných osob nebo osob ohrožených na trhu práce.
- MPSV pochybilo při provádění administrativní kontroly před platbou², když příjemci v grantovém projektu proplatili výdaje za uskutečnění praxe pro účastníky projektu u potenciálního zaměstnavatele. Kontrola NKÚ totiž zjistila, že mzdovým příspěvkem byli podpořeni statutární zástupci tří organizací, přičemž tito statutární zástupci ve vlastní organizaci vykonali praxi, při které je jiný zaměstnanec za úplatu seznamoval s chodem jejich organizace. NKÚ nepovažuje prostředky vynaložené na tyto praxe za účelně vynaložené, a tedy ani za způsobilé k financování z OP LZZ.
- V kontrolovaném vzorku projektů bylo zjištěno několik dalších pochybení spojených zejména s kontrolami monitorovacích zpráv a nedodržováním stanovených postupů OP LZZ při provádění změn projektů.

2 Článek 60 písm. b) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, a článek 13 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj.

3 CZ.1.04/2.2.00/11.00009 *Personální a odborné zajištění realizace aktivní politiky zaměstnanosti na úřadech práce* (projekt Real APZ), oblast podpory 2.2.

4 Dle ustanovení § 22 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, je zájemcem o zaměstnání fyzická osoba, která má zájem o zprostředkování zaměstnání a za tím účelem požádá o zařazení do evidence zájemců o zaměstnání kterýkoliv úřad práce na území České republiky.

6. Finanční řízení a výkaznictví

MPSV porušilo svoji povinnost⁵, když do centrální evidence dotací (dále též „CEDR“) důsledně nezaznamenávalo údaje o příjemcích podpory a výši podpory poskytnuté z OP LZZ. Toto pochybení se týká částky přesahující 32 mil. Kč. Dále MPSV v systému CEDR nezajistilo zaznamenávání údajů o příjemcích u projektů, u nichž jsou finanční prostředky na realizaci projektů poskytovány příjemcům prostřednictvím ÚP, ačkoliv na to bylo Ministerstvem financí dlouhodobě upozorňováno.

III. Ověření systému implementace na vzorku projektů

1. Projekty MPSV

Kontroly byly podrobeny tři projekty, u nichž bylo MPSV v pozici příjemce. Dva⁶ z nich probíhaly ve spolupráci s ÚP, který realizoval rozhodující části projektů. Třetí⁷ projekt probíhal prostřednictvím generálního dodavatele. Kontrolou těchto projektů byly zjištěny zejména tyto skutečnosti:

- MPSV má dle zákona o zaměstnanosti⁸ povinnost vytvářet a aktualizovat národní soustavu povolání (NPS), což jsou popisy povolání (tzv. jednotky práce). MPSV tuto svoji povinnost realizuje prostřednictvím projektů, a to v minulosti projektu NSP I, kontrolovaného projektu NSP II⁷ a plánovaného projektu NSP III. Cena za jednotku práce činila 22 tis. Kč, přičemž se jedná o stručný popis povolání a předpoklady pro jeho výkon. Výstupem projektu NSP II je 1 000 nových a 1 377 aktualizovaných jednotek práce (např. silniční dělník, advokát, proutkař). V rámci projektu pracují také sektorové rady a expertní týmy. Cena za činnost sektorových rad v projektu NSP II byla více než 63 mil. Kč. Náklady na činnost jedné sektorové rady činily 1,8 mil. Kč, a to pouze v rámci projektu NSP II, když sektorové rady vykonávají činnost i v rámci dalšího projektu – Národní soustava kvalifikací II. Přidanou hodnotou projektu bylo sedm tzv. sektorových dohod, kdy cena za jednu takovou právně nevymahatelnou dohodu činila 2,8 mil. Kč. Celkové náklady projektu NSP II včetně doprovodných aktivit činí cca 150 mil. Kč.

NKÚ z důvodu hospodárnosti doporučuje, aby aktualizaci katalogu NSP pro další období zajišťovalo MPSV prostřednictvím svých zaměstnanců, nikoli dodavatelů, a aby se na financování v budoucnu (plánovaný projekt NSP III) podíleli také zaměstnavatelé.

- MPSV při zadávacím řízení na dodavatele v rámci projektu NSP II v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách⁹ nevyloučilo jediného uchazeče, přestože nesplnil kvalifikaci v požadovaném rozsahu, a nabídku tohoto uchazeče vybralo jako vítěznou. Současně porušilo také podmínky pro použití prostředků programu. V důsledku toho se MPSV dopustilo porušení rozpočtové kázně ve výši až 148 790 400 Kč a nesrovnalosti definované nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 ve výši až 126 471 840 Kč (spolufinancování z ESF ve výši 85 %). MPSV neodhalilo výše uvedený nedostatek při kontrole na místě, čímž se dopustilo porušení právních předpisů EU².
- Součástí projektu Real APZ³ bylo kromě zajištění financování mzdových nákladů na 148 nově přijatých zaměstnanců úřadů práce také jejich odborné vzdělávání s cílem zvýšit jejich odborný a kvalifikační potenciál. Školení zaměstnanců proběhlo až v závěru realizace projektu, a proto nebyl naplněn jeho účel, kterým byla realizace politiky zaměstnanosti na vysoké odborné úrovni v době trvání projektu. Kromě toho MPSV uvedlo, že se 14 nově vyškolenými zaměstnanci bude ukončen pracovní poměr, anebo budou převedeni na jinou, věcně nesouvisející činnost. Prostředky vynaložené MPSV na školení těchto zaměstnanců nejsou způsobilými výdaji projektu a v případě jejich proplacení z OP LZZ půjde o nesrovnalost definovanou nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 ve výši až 923 243 Kč.

5 Ustanovení § 75b zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a § 3 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 286/2007 Sb., o centrální evidenci dotací.

6 Projekt CZ.1.04/2.1.00/03.00001 *Vzdělávejte se pro růst! – Veřejně prospěšné práce*, oblast podpory 2.1 a projekt CZ.1.04/2.2.00/11.00009 *Personální a odborné zajištění realizace aktivní politiky zaměstnanosti na úřadech práce* (projekt Real APZ), oblast podpory 2.2.

7 Projekt CZ.1.04/2.2.00/11.00006 *Rozvoj Národní soustavy povolání a Sektorových rad jako nástroje zaměstnavatelů k ovlivňování RLZ v ČR* (projekt NSP II).

8 Ustanovení § 6 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

9 Ustanovení § 60 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

2. Projekty Úřadu práce České republiky

U projektů ÚP byly zjištěny nedostatky zejména v následujících oblastech:

A. Zadávání zakázek

- ÚP v Pardubicích v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách¹⁰ vyloučil jednoho ze dvou uchazečů. Toto vyloučení mohlo mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky. Vznikla tak nesrovnalost definovaná nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 ve výši až 13 682 677,96 Kč.
- ÚP v Ostravě při výběru dodavatele porušil zákon o veřejných zakázkách¹¹, čímž mohl být podstatně ovlivněn výběr nejvhodnější nabídky. Vznikla tak nesrovnalost definovaná nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 ve výši až 38 643 378,19 Kč.
- Přestože všechny ÚP využívaly při přípravě i v průběhu zadávacích řízení na hlavního dodavatele služeb právních kanceláří či poradenských společností, byly při zadávání zakázek zjištěny kromě výše zmíněných závažných pochybení také další nedostatky formálního charakteru.
- ÚP stanovily úhrady za některé činnosti (např. za administraci přímé podpory, zpracování měsíčních zpráv, monitoring pracovních příležitostí) uvedené v zadávacích dokumentacích a následně ve smlouvách s dodavateli paušálními částkami bez závislosti na skutečně realizovaných činnostech. V důsledku toho například u šesti kontrolovaných projektů celkové náklady na administraci přímé podpory¹² převyšovaly výši přímé podpory skutečně vyplacené účastníkům projektu (např. ÚP v Liberci vyplatil přímou podporu ve výši 163 tis. Kč a náklady na administraci této přímé podpory činily 1 967 tis. Kč, tj. dvanáctinásobek).

B. Věcná realizace projektu

- U tří projektů v Pardubicích bylo zjištěno, že ÚP uhradil dodavateli výdaje za monitoring trhu práce a pracovních příležitostí, jehož účelem bylo monitorovat aktuální volná pracovní místa nahlášená jednotlivými zaměstnavateli úřadům práce v kraji a vhodná k obsazení účastníky projektu – přitom vedení evidence volných pracovních míst je ze zákona povinností ÚP.
- Kontrolou bylo zjištěno, že u dvou projektů účastníci projektu nesplňovali kritéria stanovené cílové skupiny. Například ÚP v Ústí nad Labem zařazoval do kurzu *Základy obsluhy osobního počítače* i účastníky, kteří byli absolventy střední odborné školy s maturitou z předmětu *Informační a komunikační technologie*.
- Některé ÚP pořizovaly propagační předměty v množství, které NKÚ nepovažuje vzhledem k rozsahu projektů za přiměřené. Např. pro čtyři regionální individuální projekty realizované Úřadem práce v Plzni bylo zhotoveno a dodáno celkem cca 30 000 kusů propagačních předmětů. ÚP v některých případech neposuzovaly, zda propagační předměty odpovídají zaměření projektu. V některých kontrolovaných projektech byly pořizeny i propagační předměty, které nebyly pro propagaci projektu potřebné¹³.
- V pěti případech bylo kontrolou zjištěno, že ÚP chybovaly tím, že monitorovací zprávy nedodaly včas a řádně. U dalších pěti projektů ÚP chybovaly při vykazování hodnot monitorovacího indikátoru „počet nově vytvořených pracovních míst“, když vykazovaly vyšší než skutečně dosažené hodnoty.

C. Způsobilost výdajů

- ÚP v Ostravě u tří projektů v celkem deseti případech neoprávněně použil prostředky finanční podpory z OP LZZ tím, že poskytl zaměstnavatelům mzdové příspěvky na pracovní místa v rozporu s podmínkami projektu. ÚP v Ostravě se tak dopustil nesrovnalosti definované nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 v celkové výši 1 633 182 Kč.
- V oblasti kontroly veřejné podpory bylo zjištěno, že ÚP v Pardubicích poskytl finanční podporu ve výši 107 942 Kč, přestože podpořený zaměstnavatel nesplňoval podmínku pro její poskytnutí. Vznikla tak nesrovnalost definovaná nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 ve výši 91 751 Kč.

¹⁰ Ustanovení § 76 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹¹ Ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹² Přímou podporou se rozumí vyplacené mzdové prostředky a doprovodná opatření, jako je cestovné, stravné, náklady na ubytování, případně jiné nezbytné náklady cílové skupiny projektu.

¹³ Např. chladicí tašky, piknikové deky, plážové volejbalové míče apod.

- ÚP v Liberci u dvou projektů uhradil dodavatelům některé aktivity projektů (vedení webových stránek, kontaktních míst a administraci přímé podpory) za původně plánovaný počet měsíců, přestože projekty trvaly kratší dobu. Uhrazením výdajů za neuskutečněná plnění vznikla nesrovnalost definovaná nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 celkem ve výši 1 830 815 Kč.
- V případě dvou kontrolovaných projektů vynaložil ÚP v Jihlavě částku v souhrnné výši 201 800 Kč za realizaci tří tiskových konferencí, kterých se zúčastnili pouze zástupci ÚP Jihlava a hlavního dodavatele projektu. První tiskové konference se zúčastnil jeden novinář. Tyto výdaje byly vynaloženy neehospodárně a nebyly pro realizaci projektu nezbytné. Vznikla tak nesrovnalost ve výši 171 360 Kč.

D. Ostatní

- Dále bylo kontrolou zjištěno, že ÚP nesleduje, zda a jakým způsobem se účast na projektu projevila v dalším pracovním životě klientů projektu. ÚP nemá zpětné informace o tom, zda účastník projektu má či nemá po ukončení realizace projektu zaměstnání, nebo zda získání zaměstnání bylo ovlivněno účastí na projektu.

3. Grantové projekty

U sedmi příjemců dotace z globálního grantu byly zjištěny nedostatky zejména v následujících oblastech:

A. Zadávání veřejných zakázek

- Příjemci směli realizovat projektové aktivity formou veřejné zakázky pouze v případě, že nemohli příslušnou činnost zajistit sami. Příjemce MOST KE VZDĚLÁNÍ realizoval rekvalifikační kurzy dodavatelským způsobem, přestože měl akreditaci k provádění těchto kurzů. Na realizaci jednoho z kurzů poté pro vybraného dodavatele pracovaly i dvě zaměstnankyně samotného příjemce.

B. Věcná realizace projektu

- Přestože měl být projekt příjemce JETY98 zaměřen na klienty ve věku do 25 let vyrůstající v dětských domovech a podobných zařízeních, takových osob bylo do projektu zapojeno pouze pět, přičemž celkově bylo podpořeno 86 osob.
- Příjemce MENTA v prohlášení o bezdlužnosti a bezúhonnosti, které bylo nedílnou součástí žádosti o poskytnutí finanční podpory a všech monitorovacích zpráv, nepravdivě uvedl, že nemá žádné nedoplatky na daních a pojistném či neuhrazené penále. V rozporu s povinností uvedenou v rozhodnutí o poskytnutí dotace neinformoval MPSV o nesplacených závazcích vůči státu. Příjemce se svým jednáním dopustil porušení rozpočtové kázně ve výši až 3 056 758 Kč a nesrovnalosti definované nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 ve výši až 2 598 244 Kč.
- Příjemce MENTA nedosáhl hodnot indikátorů v požadovaném rozsahu, čímž porušil podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace a dopustil se porušení rozpočtové kázně ve výši až 1 175 208 Kč a nesrovnalosti definované nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 ve výši až 998 927 Kč.
- Kontrolou byly zjištěny další případy účastníků, u nichž existuje důvodná pochybnost o nezbytnosti jejich zařazení do projektu. Podpořenými osobami, které uvedly, že jsou osoby hledající uplatnění na trhu práce, byli např. dva ředitelé základních škol¹⁴ (rekvalifikace na svářeče). Obdobně byla podpořena osoba, která byla zároveň dodavatelem příjemce.¹⁵ V jednom případě byli ve větší míře účastníky projektu zaměstnanci příjemce podpory a zaměstnanci firem personálně propojených s příjemcem podpory. Osoby zaměstnané jako účetní či sekretářky se rekvalifikovaly na šičky, členové pedagogického sboru na maséry apod.

¹⁴ Příjemce DAKOL.

¹⁵ Příjemce MOST KE VZDĚLÁNÍ osobu zaměstnal na pozici manažera kvality a nárokoval si za to z projektu mzdový příspěvek. Tato osoba byla současně statutárním zástupcem společnosti, která poskytovala v projektu bilanční diagnostiku a poradenství.

C. Způsobilost výdajů

- Příjemce DAKOL si nechal z dotace proplatit i výdaje za různé kurzy, které se dle doložených dokladů konaly ve shodném čase a s totožnými účastníky. Tyto aktivity nemohly být se stejnými účastníky současně uskutečněny, a proto nebylo možné související výdaje považovat za průkazné, a tedy ani způsobilé. Tento příjemce dále nárokoval i výdaje za osoby, které se kurzů účastnily pouze po velice omezenou část plánovaného času¹⁶. Příjemce se nárokováním nezpůsobilých výdajů dopustil porušení rozpočtové kázně a nesrovnalosti definované nařízením Rady (ES) č. 1083/2006.

IV. Shrnutí a vyhodnocení

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky určené na realizaci operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost*. Kontrola NKÚ se konkrétně zaměřila na prioritní osu 2 – *Aktivní politiky trhu práce*. Z OP LZZ bylo na konci roku 2012 vyčerpáno cca 36 % alokace, tj. téměř 20 miliard Kč. Z toho cca 7,8 miliardy Kč připadá na kontrolovanou prioritní osu 2, která je finančně nejvýznamnější částí programu.

NKÚ prověřil u Ministerstva práce a sociálních věcí funkčnost implementačního systému a u příjemců 29 projektů.

NKÚ zkontroloval 3 711 mil. Kč z výdajů proplacených v rámci prioritní osy 2 OP LZZ. Kontrolou byly zjištěny nedostatky v objemu 140 mil. Kč. Míra chybovosti zjištěná jako podíl nedostatků na kontrolovaném objemu činila 3,8 %.

MPSV mělo jakožto řídicí orgán nastavit podmínky, které by vedly k efektivnímu čerpání prostředků OP LZZ v souladu s právními předpisy ČR a EU. Kontrola NKÚ zjistila, že v některých případech tuto svoji povinnost nesplnilo. MPSV umožnilo, aby část příjemců využívala poskytnuté prostředky neefektivně.

Z 29 kontrolovaných projektů byla závažná chyba zjištěna u 6 projektů (tj. 21 %). S ohledem na zjištěné skutečnosti hodnotí NKÚ řídicí a kontrolní systém ve vztahu k prioritní ose 2 OP LZZ pouze jako částečně účinný. V návaznosti na to NKÚ konstatuje, že implementační systém prioritní osy 2 OP LZZ v kontrolovaném období nevykazoval nedostatky ohrožující významným způsobem čerpání prostředků z rozpočtu Evropské unie.

Při kontrole byly u MPSV zjištěny zejména tyto skutečnosti:

- MPSV nestanovilo jednotné požadavky na obsah zadávacích dokumentací veřejných zakázek a na strukturu projektů ÚP, přestože si tyto projekty byly svým obsahem velmi podobné. To vedlo k široké škále odlišností, zejména při výběru dodavatelů. Větší koordinace by vedla ke snížení administrativní náročnosti projektů a k jejich snadnější kontrolovatelnosti.
- MPSV nastavilo podmínky výzvy tak, že mzdová podpora mohla být čerpána i na osoby, které byly zaměstnány nebo podnikaly. Cílem oblasti podpory přitom bylo zvýšit zaměstnatelnost nezaměstnaných osob nebo osob ohrožených na trhu práce.
- Indikátor „počet nově vytvořených pracovních míst“ byl sice překročen, avšak 95 % vytvořených pracovních míst bylo pouze dočasného charakteru.
- Výběr projektů probíhal na základě značně subjektivních hodnoticích kritérií, která nedostatečně zohledňovala parametry účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Tam, kde byli do hodnocení zapojeni současně externí hodnotitelé i hodnotící komise, byly v polovině případů zjištěny významné rozdíly v jejich hodnocení, což může vést k pochybnostem o kvalitě a objektivnosti výběrového procesu.
- MPSV porušilo právní předpisy EU tím, že schvalovalo výdaje projektu prováděného ve spolupráci s ÚP bez kontroly účetních dokladů.

U příjemců podpory byly zjištěny mj. tyto nedostatky:

- Ve třech případech byla u MPSV a ÚP zjištěna významná porušení zákona o veřejných zakázkách, která měla vliv na výsledky zadávacích řízení.
- Úřady práce zvolily pro část plnění aktivit projektů úhrady formou paušálních částek. Zaplacená cena se tak neodvívěla od skutečného plnění dodavatele. Následkem této praxe vznikl mj. stav, kdy cena zaplacená dodavateli za poskytování přímé podpory účastníkům projektu byla až dvanáctkrát vyšší než celková částka této podpory.
- Kontrolou projektů byly zjištěny nezpůsobilé výdaje vzniklé porušením podmínek projektu, nárokováním plnění, které nebylo ve skutečnosti provedeno, nebo proplacením plnění, které nebylo pro projekt potřebné.
- ÚP po ukončení projektů dále nesleduje, jaký efekt mají tyto projekty pro podpořené osoby.

12/20

Prostředky vybírané na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ MVDr. Rudolf Němeček.

Cílem kontroly bylo prověřit výběr prostředků vybíraných na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady.

Kontrola byla prováděna od července 2012 do ledna 2013.

Kontrolováno bylo období let 2007 až 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí; Státní fond životního prostředí České republiky; Česká inspekce životního prostředí; Hradecké služby a.s., Hradec Králové; RUML-CZ a.s., Sezemice; Sběrné suroviny, a.s., České Budějovice; Společnost Horní Labe a.s., Trutnov; A.K.U.P.I. spol. s r.o., České Budějovice; .A.S.A. České Budějovice, s.r.o., České Budějovice; AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o., Praha 10; Geemat s.r.o., Brno, Černá Pole; MAPOZ Zliv s.r.o., Zliv; OZO Ostrava s.r.o., Ostrava; RUMPOLD s.r.o., Praha 1; TALPA – RPF, s.r.o., Ostrava-Kunčičky; EKO – Chlebičov a.s., Chlebičov; Van Gansewinkel HBSS s.r.o., Modřice.

Námítky, které proti kontrolním protokolům podaly Ministerstvo životního prostředí, společnost AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o. a společnost Van Gansewinkel HBSS s.r.o., byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námitkách podaly Ministerstvo životního prostředí a společnost AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o., byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VIII. zasedání, konaném dne 29. dubna 2013,

schválilo usnesením č. 5/VIII/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

System právní úpravy pro oblast nebezpečných odpadů vychází z mezinárodních závazků České republiky k právu Evropské unie. Základní pravidla pro nakládání s odpady, výše zákonných poplatků a povinnosti jednotlivých účastníků odpadového hospodářství jsou stanoveny zákonem č. 185/2001 Sb.¹ a jeho prováděcími předpisy.

Vrchní státní dozor v oblasti odpadového hospodářství vykonává **Ministerstvo životního prostředí** (dále také „MŽP“). MŽP, zřízené zákonem č. 2/1969 Sb.², dále mj. stanovuje vyhláškou seznam nebezpečných odpadů a katalog odpadů; zpracovává a vede souhrnnou evidenci o druzích odpadů, jejich množstvích a způsobech nakládání s nimi, o zařízeních k nakládání s odpady, shromažďovacích místech nebezpečných odpadů a zpracovává plán odpadového hospodářství České republiky.

1 Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

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

Česká inspekce životního prostředí (dále také „ČIŽP“), zřízená zákonem č. 282/1991 Sb.³, je organizační složkou státu podřízenou MŽP. Kontroluje dodržování ustanovení právních předpisů osobami oprávněnými k podnikání v oblasti odpadového hospodářství a dodržování rozhodnutí správních úřadů v oblasti odpadového hospodářství.

Státní fond životního prostředí České republiky (dále také „SFŽP“) byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb.⁴ Správcem SFŽP je Ministerstvo životního prostředí. V rámci odpadového hospodářství vystupuje SFŽP jako příjemce poplatku za uložení nebezpečných odpadů na skládku, resp. rizikové složky tohoto poplatku.

Vybraní provozovatelé skládek a zařízení nakládají s nebezpečným odpadem dle zákona č. 185/2001 Sb. Provozovatelé skládek vybírají poplatky za ukládání nebezpečných odpadů na skládku od původců odpadů a odvádějí tyto poplatky příjemcům.

Kontrolní akce (dále také „KA“) č. 12/20 byla následnou kontrolou po KA č. 05/28 – *Hospodaření s finančními prostředky státu při nakládání s nebezpečnými odpady*⁵, kterou NKÚ realizoval v roce 2005. V KA č. 05/28 bylo mj. zjištěno, že komplikovanost systému výběru a odvodu poplatků za ukládání nebezpečných odpadů na skládky umožňuje původcům odpadů a provozovatelům skládek nebezpečných odpadů poplatek za ukládání nebezpečných odpadů na skládky buď neplatit vůbec, nebo jen v minimální výši; objem vybraných poplatků za ukládání nebezpečného odpadu byl značně ovlivňován množstvím nebezpečného odpadu vykázaného jako technologický materiál na zajištění skládky.

V rámci KA č. 12/20 bylo ověřováno, zda se výběr prostředků vybíraných na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady (dále také „NO“) změnil a zda došlo k odstranění zjištěných systémových nedostatků. Dále NKÚ prověřil, zda při nakládání s nebezpečnými odpady dodržují kontrolované osoby vybrané zákonné povinnosti platné pro tuto oblast.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Nebezpečný odpad je odpad vykazující jednu nebo více nebezpečných vlastností uvedených v příloze č. 2 k zákonu č. 185/2001 Sb. Při nakládání s nebezpečným odpadem mohou být použity tyto činnosti: shromažďování, sběr, výkup, přeprava, doprava, skladování, úprava, využití a odstranění. Jedním ze způsobů odstraňování NO je i ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu neboli skládkování. Tento způsob nakládání s NO je zpoplatněn.

Poplatek za ukládání NO na skládku se skládá ze dvou složek. Základní složka poplatku se platí za uložení veškerého odpadu (komunálního, ostatního a nebezpečného) a je příjmem obce, na jejímž katastrálním území skládka leží. Za uložení NO se navíc platí riziková složka, která je příjmem SFŽP. Sazby poplatku jsou stanoveny v příloze č. 6 zákona č. 185/2001 Sb. V letech 2007 a 2008 činila sazba rizikové složky poplatku za ukládání NO 3 300 Kč za tunu, od roku 2009 byla sazba rizikového poplatku za ukládání NO zvýšena na 4 500 Kč za tunu. Nebezpečné odpady obsahující azbest jsou zpoplatněny pouze základní složkou poplatku. Od poplatků je zcela osvobozeno ukládání odpadů jako „technologického materiálu na zajištění skládky“ (dále také „TMZS“) za účelem technického zabezpečení skládky a dále také ukládání odpadů určených na terénní úpravy.

1. Ministerstvo životního prostředí

MŽP vykonává vrchní státní dozor v oblasti odpadového hospodářství České republiky a je správcem SFŽP. MŽP bylo pravidelně informováno o výši výběru rizikové složky poplatku.

³ Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.
⁴ Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.
⁵ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 05/28 byl zveřejněn v částce č. 2/2006 *Věstníku NKÚ*.

Tabulka č. 1 – Výběr rizikové složky poplatku

Rok	Riziková složka poplatku (v mil. Kč)
2007	107,8
2008	105,0
2009	74,5
2010	59,1
2011	59,2

Zdroj: sdělení MŽP ze dne 4. prosince 2012; výroční zprávy SFŽP za roky 2007–2010; *Zpráva o hospodaření SFŽP ČR za rok 2011*.

Výše výběru rizikové složky poplatku vykazovala v kontrolovaném období klesající tendenci. V roce 2007 bylo vybráno na rizikové složce poplatku 107,8 mil. Kč, v roce 2011 už pouze 59,2 mil. Kč (viz tabulka č. 1). Jedná se o pokles ve výši 45,1 %. Kontrolou bylo zjištěno, že MŽP v minulosti připravovalo a v současnosti připravuje legislativní změnu zákona o odpadech, která má zvrátit tento trend, a to jak zvýšením sazby rizikové složky poplatku, tak změnou podílu nebezpečného odpadu, který bude možné využít jako TMZS. Z výše skutečného výběru v letech 2007 až 2011 je patrné, že zvýšení sazby poplatku nevedlo ke zvýšení výběru. Analýzami klesajících příjmů z rizikové složky poplatku se zabýval SFŽP ve svých zprávách, které pravidelně předával MŽP pro využití v příslušných legislativních procesech.

MŽP vytvořilo návrh nových ekonomických nástrojů, který měl být zapracován v rámci novely zákona o odpadech, avšak daná novela zákona nebyla realizována. Podněty od SFŽP a ČIŽP byly průběžně předávány MŽP jako informace pro náměstky ministra.

Dalším problematickým tématem je informovanost MŽP o kontrolách placení a odvádění poplatků. Kontrolou bylo zjištěno, že MŽP mělo k dispozici informace o počtech kontrol prováděných krajskými úřady. Není zřejmé, které z uvedených kontrol byly zaměřeny na kontrolu poplatků za uložení odpadů. Informace o kontrolách provedených obcemi MŽP k dispozici nemělo. V zákoně č. 185/2001 Sb. je stanoveno, že kontrolními orgány pro oblast placení poplatků u provozovatele skládky jsou obce a krajské úřady, na jejichž katastrálním území skládka leží. Zároveň však zákon obcím ani krajským úřadům neukládá povinnost informovat MŽP (tedy vrchní státní dozor v oblasti odpadového hospodářství) o provedených kontrolách ani o jejich výsledcích.

2. Dohoda o spolupráci resortních organizací MŽP

Dne 8. března 2010 byla podepsána mezi MŽP, ČIŽP a SFŽP *Dohoda o spolupráci resortních organizací MŽP*, která byla reakcí mj. na kontrolní závěr z kontrolní akce č. 05/28, na klesající příjem z rizikové složky poplatku, na neprosazené legislativní změny zákona o odpadech, ale především měla zajistit, aby bylo dosaženo zkvalitnění kontrolní činnosti v oblasti poplatkových agend s cílem zvýšit její četnost a efektivitu. Kontrolou bylo zjištěno, že se na základě této dohody zaměstnanci SFŽP v kontrolovaném období mohli podílet v rámci částečného pracovního úvazku (dohody o pracovní činnosti) na kontrolách ČIŽP u provozovatelů skládek.

SFŽP využil informace získané v rámci společných kontrol pro vypracování analýz. Dále data (z průběžných evidencí) porovnával s příchozími platbami za rizikovou složku poplatků od jednotlivých provozovatelů skládek NO, čímž zjistil rozdíly mezi skutečnou výší dle evidencí a uhrazenou výší. Kromě toho SFŽP křížovou kontrolou ověřoval u dodavatelů nebezpečných odpadů na skládku údaje o skutečných ukládkách, produkci odpadů charakteru „ostatní“ z nebezpečných odpadů anebo také teoretické úniky finančních prostředků, které umožňovala a umožňuje platná legislativa, a to použitím nebezpečných odpadů jako TMZS či na terénní úpravy. Výsledkem byly tzv. zprávy z kontrolní činnosti, které poukazyvaly na nedostatky platné legislativy a které SFŽP využil při jednáních s MŽP v rámci přípravy novely zákona č. 185/2001 Sb.

3. Česká inspekce životního prostředí

Česká inspekce životního prostředí v rámci své působnosti provádí u právnických a fyzických osob oprávněných k podnikání v oblasti nakládání s NO a u obcí kontrolu, zda dodržují ustanovení právních

předpisů upravujících oblast odpadového hospodářství. Jedná se o kontroly evidence a ohlašování odpadů, kontroly použití odpadu jako TMZS a kontroly platnosti osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadů. V případě, že je při kontrole zjištěno nedodržení některého z ustanovení právních předpisů, ČIŽP zahájí s kontrolovanou osobou správní řízení. Kromě pokuty může ČIŽP uložit navíc i opatření k nápravě. Pokuty se hradí na účet ČIŽP, která je poté rozdělí mezi obec a SFŽP. V případě neuhrazení pokuty je pohledávka po měsíci předána místně příslušnému celnímu úřadu k vymáhání.

ČIŽP tedy nemá pravomoc ke kontrole placení a odvodu poplatků za ukládání odpadů na skládky.

V kontrolovaném období provedla ČIŽP celkem 138 kontrol skládek nebezpečného odpadu. Kontroly byly prováděny kontrolními skupinami, v nichž někteří zaměstnanci ČIŽP byli zároveň zaměstnanci SFŽP. Tato praxe vycházela z uzavřené dohody. Uvedené kontrolní skupiny v rámci těchto kontrol kontrolovaly v souladu se zákonem č. 185/2001 Sb. povinnosti provozovatelů zařízení a skládek při nakládání s odpady s hlavním zřetelem na vedení průběžné evidence o odpadech. SFŽP pak získané informace porovnával se svými údaji o skutečně přijatých poplatcích.

Kontrolou bylo zjištěno, že ČIŽP navrhovala MŽP v kontrolovaném období přidělit kontrolní pravomoc SFŽP, který je příjemcem rizikové složky poplatku. Tento návrh legislativní změny nebyl přijat.

4. Státní fond životního prostředí České republiky

V rámci odpadového hospodářství je SFŽP příjemcem poplatku za uložení nebezpečného odpadu na skládku, resp. jeho rizikové složky. Dále je příjemcem padesáti procent finančních prostředků z pokut uložených Českou inspekcí životního prostředí za nedodržení ustanovení právních předpisů upravujících oblast odpadového hospodářství a padesáti procent finančních prostředků z pokut vymožených celními úřady. Padesát procent finančních prostředků z pokut, které ukládá ČIŽP, a padesát procent finančních prostředků z pokut vymožených celními úřady je příjmem obcí, na jejichž katastrálním území skládka NO leží.

Kontrolou bylo zjištěno, že SFŽP jako příjemce rizikové složky poplatku nemůže dle platné legislativy sledovat a kontrolovat správnost výběru rizikové složky poplatku. Obce jakožto příjemci základní složky poplatku tuto pravomoc mají. SFŽP sice byl nepravdělně v kontrolovaném období informován krajskými či obecními úřady o vydaných rozhodnutích týkajících se zaplacení poplatku za uložení NO na skládku a o počtu provedených kontrol, avšak nebyl zpravován o veškerých vydaných rozhodnutích a provedených kontrolách, což bylo a je výsledkem neexistence zákonné povinnosti krajských a obecních úřadů tyto informace SFŽP předávat. Reakcí na tuto situaci byla dohoda ze dne 8. března 2010, ve které je pro SFŽP stanovena řada povinností. Jedná se např. o povinnost vyhodnocovat kontrolní činnost v oblasti příjmů plynoucích do SFŽP z poplatkové agendy či o povinnost provádět průběžné analýzy výsledků zjištěných kontrolami a dat rozhodujících pro plánování příjmové stránky rozpočtu SFŽP, pro využití v příslušných legislativních procesech ze strany MŽP či pro potřeby vyhodnocování činnosti ČIŽP. Tato dohoda však nemůže nahradit potřebnou právní úpravu.

5. Vybraní provozovatelé skládek

Za ukládání nebezpečných odpadů na skládky (resp. za skládkování – kód nakládání D1 – „ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu“⁶) je původce odpadů povinen platit poplatky, které od něj vybírá provozovatel skládky při uložení NO na skládku. Provozovatel skládky odvádí vybrané poplatky příjemci poplatku. Poplatky se neplatí za ukládání NO jako technologického materiálu na zajištění skládky za účelem technického zabezpečení skládky a za ukládání NO určeného na terénní úpravy. Bylo zjištěno, že všichni kontrolovaní provozovatelé skládek, které NKÚ v rámci této kontroly prověřil, nakládali v kontrolovaném období se skládkovaným NO převážně těmito od poplatku osvobozenými způsoby (viz tabulka č. 2 a graf).

6 Vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady; příloha č. 20.

Tabulka č. 2 – Přehled skládkovaného NO u vybraných skládek NO

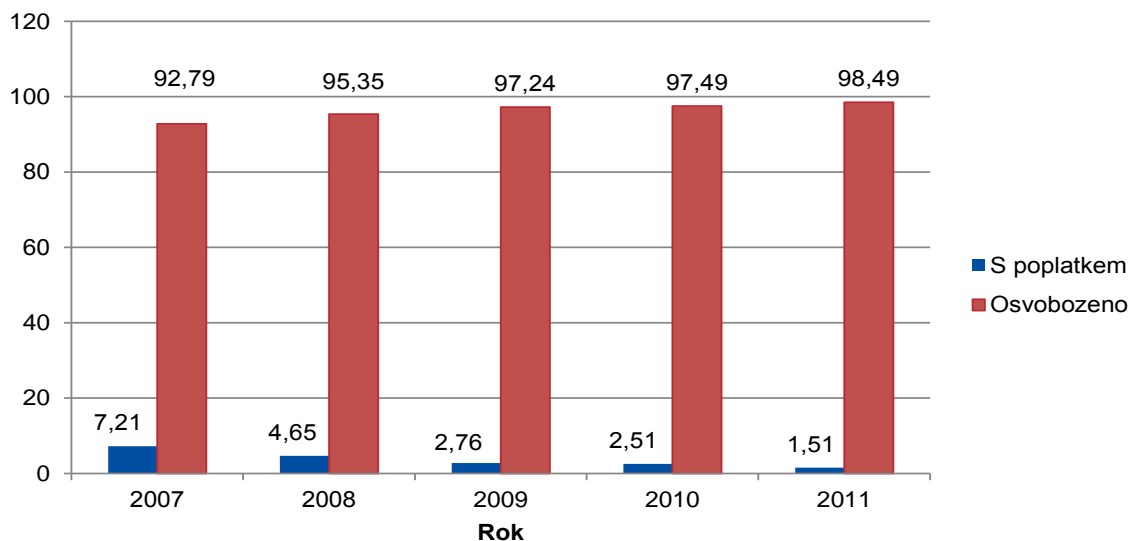
Skládkovaný NO									
Rok	Suma za rok (v tunách)	Kód nakládání D1 – ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu [s poplatkem] (v tunách)	Podíl na sumě (v %)	Kód nakládání D1 – ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu [odpady azbestu – osvobozeno] (v tunách)	Podíl na sumě (v %)	Kód nakládání N1 – využití odpadů na terénní úpravy s výjimkou využívání kalů [osvobozeno] (v tunách)	Podíl na sumě (v %)	Kód nakládání N12 – ukládání odpadů jako technologický materiál na zajištění skládky [osvobozeno] (v tunách)	Podíl na sumě (v %)
2007*	81 209,34	5 857,54	7,21	2 915,05	3,59	0,00	0,00	72 436,75	89,20
2008**	168 825,88	7 848,01	4,65	4 294,10	2,54	58 522,94	34,67	98 160,84	58,14
2009	169 664,38	4 681,47	2,76	4 155,31	2,45	110 740,41	65,27	50 087,19	29,52
2010	133 070,08	3 334,69	2,51	3 912,02	2,94	78 306,32	58,84	47 516,95	35,71
2011	164 350,04	2 484,74	1,51	3 671,57	2,24	103 691,19	63,09	54 502,54	33,16
Celkem	717 119,72	24 206,45	x	18 948,04	x	351 260,86	x	322 704,27	x

Zdroj: Hlášení o produkci a nakládání s odpady za roky 2007 až 2011; příloha č. 20 vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

* Údaje za rok 2007 obsahují informace za vybrané skládky kromě Van Gansewinkel HBSS s.r.o. – skládka Horní Benešov.

** Informace za rok 2008 jsou orientační z důvodu vedení evidence ve dvou systémech u společnosti Van Gansewinkel HBSS s.r.o. – skládka Horní Benešov.

Graf – Vývoj skládkování NO u vybraných skládek (v %)



Zdroj: tabulka č. 2.

V období od roku 2007 do roku 2011 byl u kontrolovaného vzorku provozovatelů skládek kontrolou zjištěn stále rostoucí rozdíl mezi množstvím ukládaného nebezpečného odpadu s poplatkem a množstvím ukládaného nebezpečného odpadu bez poplatku. Jak je z výše uvedeného grafu patrné, v roce 2007 bylo na kontrolované skládky uloženo 92,79 % z celkového množství nebezpečných odpadů bez poplatku a 7,21 % s poplatkem. V roce 2011 se podíl nebezpečných odpadů ukládaných bez poplatku zvýšil až na 98,49 %, s poplatkem bylo uloženo už jen 1,51 % nebezpečného odpadu. Kontrolou bylo zjištěno, že vybranou rizikovou složku poplatku odváděli kontrolovaní provozovatelé skládek do rozpočtu SFŽP v odpovídající výši. Byl však zjištěn závažný systémový nedostatek.

6. Technologický materiál na zajištění skládky

Nebezpečný odpad lze využít jako TMZS, a to na základě vyhlášky č. 294/2005 Sb.⁷, která v ustanovení § 6 odst. 3 uvádí: „*Množství technologického materiálu na zajištění skládky za účelem jejího technického zabezpečení ... může dosahovat nejvýše 25 % objemu všech odpadů uložených na skládce za každý kalendářní rok.*“

Je nutné zdůraznit, že odpady jsou na skládku přijímány v tunách, a dále, že formulace „25 % objemu všech odpadů uložených na skládce“ dává prostor k využití velkého procenta nebezpečných odpadů jako TMZS. Provozovatelé skládek nebezpečného odpadu pro přepočítání hmotnostních jednotek na objemové používají přepočítací koeficient. Neexistuje však jednotný závazný postup přepočtu, a proto dochází k rozdílu v množství NO použitých jako TMZS mezi jednotlivými skládkami.

7. Terénní úpravy

Kontrolou byl také zjištěn vysoký podíl NO použitého na terénní úpravy. (Tento stav trvá minimálně od roku 2008.) Jedná se např. o uložení stavebního nebo demoličního odpadu či přebytečné výkopové zeminy. Takovýto způsob uložení (kód nakládání N1) není zpoplatněn a zároveň není legislativně upraveno množství nebezpečného odpadu, které lze využít na terénní úpravy, tak jako je tomu u TMZS.

III. Vyhodnocení

Systém výběru, odvodu a kontroly vybírání poplatků za ukládání nebezpečného odpadu na skládky je stále velmi komplikovaný.

SFŽP, který je příjemcem rizikové složky poplatku, nemá zákonnou pravomoc kontrolovat placení a odvody těchto poplatků u provozovatelů skládek na rozdíl od obcí, které jsou příjemci základní složky poplatku. Zároveň obce nemají povinnost informovat SFŽP o prováděných kontrolách a jejich výsledcích. SFŽP tedy dle zákonné úpravy neměl a nemá přehled o tom, zda obdržel poplatky ve správné výši. SFŽP alespoň cestou uzavřené dohody mohl vyhodnocovat informace o nakládání s nebezpečnými odpady. Tato dohoda byla uzavřena jako reakce na dosavadní neúspěšnou snahu o změnu legislativy upravující kontrolní pravomoci v oblasti odpadového hospodářství.

Zvýšením sazby rizikové složky poplatku v roce 2009 nedošlo ke zvýšení příjmů SFŽP, přestože kontrola u kontrolovaného vzorku provozovatelů skládek zjistila, že ukládané množství nebezpečného odpadu má rostoucí tendenci. Jedním z hlavních důvodů klesajících příjmů SFŽP z rizikové složky poplatku je skutečnost, že systém umožňuje, aby bylo s nebezpečným odpadem nakládáno způsoby, které jsou osvobozeny od poplatků, ačkoli je fakticky tento nebezpečný odpad skládkován. Dochází tak ke skládkování velkého množství NO, aniž by byly do rozpočtu SFŽP odváděny poplatky, které by SFŽP mohl použít v oblasti nakládání s odpady, resp. v oblasti ochrany životního prostředí.

V oblasti prostředků vybíraných na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady nedošlo k významným pozitivním změnám oproti skutečnostem zjištěným kontrolní akcí č. 05/28. Naopak můžeme sledovat negativní změny. NKÚ zjistil, že v roce 2011 bylo na kontrolované skládce uloženo až 98,49 % nebezpečného odpadu bez poplatku.

Vzhledem ke zjištěným skutečnostem doporučuje NKÚ přehodnotit systém výběru prostředků na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady a současně přehodnotit kompetence zainteresovaných orgánů i využití nebezpečného odpadu při ukládání, resp. jednoznačně stanovit limit množství uloženého NO (v hmotnostních jednotkách), či stanovit pro NO jednotný postup pro přepočítávání hmotnostních jednotek na objemové.

7

Vyhláška č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

12/22

Peněžní prostředky státu poskytované nestátním neziskovým organizacím prostřednictvím rozpočtové kapitoly *Ministerstvo vnitra*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/22. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Zdeňka Profeldová.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků státu určených nestátním neziskovým organizacím prostřednictvím rozpočtové kapitoly *Ministerstvo vnitra*.

Kontrola byla prováděna v době od července do prosince 2012. Kontrolovaným obdobím byly roky 2009, 2010 a 2011, v případě věcných souvislostí i předchozí období a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra; Česká hasičská jednota, Praha; Občanské sdružení ADRA, Praha; Organizace pro pomoc uprchlíkům, o.s., Praha; Poradna pro integraci, občanské sdružení, Praha; Sdružení hasičů Čech, Moravy a Slezska, Praha; Unie tělovýchovných organizací Policie České republiky, svaz policejních sportovních klubů, Praha (dále také „UNITOP ČR“).

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

Kolegium NKÚ na svém VI. zasedání, konaném dne 25. března 2013,

schválilo usnesením č. 10/VI/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“) je organizační složkou státu a podle zákona č. 563/1991 Sb.¹ je účetní jednotkou. Podle zákona č. 218/2000 Sb.² je MV správcem kapitoly státního rozpočtu 314 – *Ministerstvo vnitra*.

V kontrolovaném období MV poskytovalo dotace nestátním neziskovým organizacím na oblasti rozvoje sportu a tělovýchovy, preventivně výchovnou a vzdělávací činnost, zahraniční rozvojovou spolupráci, integraci cizinců a azylantů, rozvoj dobrovolnické služby apod. Dotační prostředky byly poskytovány na realizaci projektů schválených dotačních programů stanovenému okruhu příjemců k naplňování cílů státní dotační politiky. Hlavní oblasti státní dotační politiky vůči nestátním neziskovým organizacím schválila pro jednotlivé roky vláda ČR svými usneseními.

Kontrola NKÚ se zaměřila na programy MV zaměřené na následující oblasti:

- v roce 2009: rozvoj sportu a tělovýchovy; preventivně výchovné a vzdělávací činnosti; vzdělávání a rozvoj složek IZS a zaměstnanců státní správy a územní samosprávy; rozvoj dobrovolnické služby; zahraniční rozvojová spolupráce; podpora programů příslušníků národnostních menšin a etnických skupin včetně integrace příslušníků romských komunit a integrace cizinců a azylantů;

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

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



- v roce 2010: tělesná výchova a sport; vzdělávání a lidské zdroje; zahraniční aktivity; cizinci a azylanti; ostatní (nezařazené);
- v roce 2011: tělesná výchova a sport; vzdělávání a lidské zdroje; zahraniční aktivity; cizinci a azylanti; ostatní (nezařazené).

NKÚ kontroloval poskytování, čerpání, užití a vyúčtování peněžních prostředků státu určených na realizaci podpory nestátních neziskových organizací (dále také „NNO“), které jsou jako občanská sdružení registrovány MV a vyvíjejí činnost podle zákona č. 83/1990 Sb.³ U příjemců dotací NKÚ kontroloval dodržování právních předpisů a pravidel MV pro čerpání a použití dotací na stanovený účel a jejich finanční vypořádání.

Vláda ČR k poskytování dotací pro NNO vydala a schválila *Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy*⁴ (dále také „Zásady“), které upravují poskytování dotací s výjimkou dotací na financování programů podle ustanovení § 12 a § 13 zákona č. 218/2000 Sb.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Charakteristika hlavních oblastí státní dotační politiky vůči NNO vyhlášených vládou ČR pro roky 2009–2011⁵

„Rozvoj sportu a tělovýchovy“ v roce 2009, „tělesná výchova a sport“ v letech 2010 a 2011

V roce 2009 byl vyhlášen a podporován program *Podpora a vytváření podmínek pro tělesnou a střeleckou přípravu příslušníků Policie ČR a jejich dalších sportovních aktivit včetně rekreačně pohybových aktivit občanských zaměstnanců resortu. Zvyšování fyzické zdatnosti, získávání specifických dovedností, sportovní soutěže příslušníků, zaměstnanců a členů jednotek požární ochrany, členů občanských sdružení*. V roce 2010 byly vyhlášeny program *Vytváření podmínek pro tělesnou a střeleckou přípravu policistů a další sportovní a rekreační aktivity policistů a zaměst. MV, zaměstnanců organizačních složek státu a příspěvkových organizací zřízených MV k plnění úkolů v jeho působnosti* a program *Rozvoj sportu a tělovýchovy*. V roce 2011 byl vyhlášen program *Rozvoj tělovýchovy a sportu zaměřený na péči o zlepšení zdraví a zvýšení fyzické zdatnosti populace, sportovní reprezentace, včetně přípravy sportovních talentů; zvýšení fyzické zdatnosti, speciálních dovedností a návyků určitých profesních skupin* a program *Rozvoj sportu a tělovýchovy*.

Programy byly zaměřeny zejména na zvyšování fyzické zdatnosti, získávání specifických dovedností a sportovní soutěže příslušníků, zaměstnanců a členů jednotek požární ochrany a Policie ČR.

„Preventivně výchovné a vzdělávací činnosti“ v roce 2009, „vzdělávání a lidské zdroje“ v letech 2010 a 2011

V roce 2009 byl vyhlášen a podporován program *Výchovná a vzdělávací činnost na úseku práce s dětmi a mládeží, preventivně výchovná činnost obyvatelstva, právnických a podnikajících fyzických osob k předcházení požárům, propagace a historie v oblasti požární ochrany, ochrany obyvatelstva a přípravy obyvatelstva k sebeobraně a vzájemné pomoci při mimořádných událostech, včetně publikační činnosti*. V letech 2010 a 2011 byl vyhlášen program *Preventivně výchovné a vzdělávací činnosti* v hlavní oblasti *vzdělávání a lidské zdroje*.

Programy byly zaměřeny na výchovnou a vzdělávací činnost na úseku práce s dětmi a mládeží, preventivně výchovnou činnost pro obyvatelstvo a na další činnosti.

³ Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů.

⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 7. února 2001 č. 114 (pro žádosti podávané v roce 2008 na rok 2009), usnesení vlády České republiky ze dne 3. listopadu 2008 č. 1333 (pro roky 2009 a 2010), usnesení vlády České republiky ze dne 1. února 2010 č. 92 (pro rok 2011).

⁵ Názvy dotačních programů jsou uvedeny v souladu s názvy uvedenými v příslušných usneseních vlády.

„Vzdělávání a rozvoj složek integrovaného záchranného systému a zaměstnanců státní správy a územní samosprávy“ v roce 2009, „vzdělávání a lidské zdroje“ v letech 2010 a 2011

V roce 2009 byl vyhlášen a podporován program *Podpora systému odborné přípravy, zvyšování odborné kvalifikace příslušníků, zaměstnanců a členů jednotek požární ochrany, zaměstnanců státní správy a územní samosprávy a členů složek integrovaného záchranného systému. Podpora akceschopnosti složek integrovaného záchranného systému*. V letech 2010 a 2011 byl vyhlášen program *Vzdělávání a rozvoj složek integrovaného záchranného systému a zaměstnanců státní správy a územní samosprávy*.

Programy byly zaměřeny na podporu systému odborné přípravy, zvyšování kvalifikace příslušníků, zaměstnanců a členů jednotek požární ochrany, zaměstnanců státní správy a územní samosprávy a členů složek integrovaného záchranného systému.

„Rozvoj dobrovolnické služby“ v roce 2009, „ostatní (nezařazené)“ v letech 2010 a 2011

V roce 2009 byl vyhlášen a podporován program *Podpora vysílajících organizací podle zákona o dobrovolnické službě*. V letech 2010 a 2011 byl vyhlášen program *Rozvoj dobrovolnické služby*.

Programy byly zaměřeny na činnosti, při nichž dobrovolníci podle zákona č. 198/2002 Sb.⁶ poskytovali pomoc zejména osobám sociálně slabým, se zdravotním postižením, seniorům, příslušníkům národnostních menšin, imigrantům, osobám po výkonu trestu odnětí svobody, osobám drogově závislým a dalším osobám.

„Zahraniční rozvojová spolupráce“ v roce 2009, „zahraniční aktivity“ v letech 2010 a 2011

V roce 2009 byl vyhlášen a podporován program *Prevence nelegální (neregulární) migrace. Prevence zneužívání pracovních sil. Stabilizace potenciálních nelegálních migrantů. Integrace sociálně slabých*. V letech 2010 a 2011 byl vyhlášen program *Zahraniční rozvojová spolupráce*.

V roce 2009 byl program podporován na základě usnesení vlády ČR ze dne 9. června 2008 č. 690, *k zahraniční rozvojové spolupráci v roce 2009 a střednědobému výhledu jejího financování do roku 2011*; v roce 2010 na základě usnesení vlády ČR ze dne 31. srpna 2009 č. 1134, *k zahraniční rozvojové spolupráci v roce 2010 a ke střednědobému výhledu jejího financování do roku 2012*. Projekty byly zaměřeny na prevenci nelegální migrace, stabilizaci potenciálních migrantů a integraci sociálně slabých, na budování migračních a azylových kapacit a další činnosti. V letech 2010 a 2011 program *Zahraniční rozvojová spolupráce* nebyl MV podporován.

„Podpora programů příslušníků národnostních menšin a etnických skupin včetně integrace příslušníků romských komunit a integrace cizinců a azylantů“ v roce 2009, „cizinci a azylanti“ v letech 2010 a 2011

V roce 2009 byl vyhlášen a podporován program *Právní poradenství pro cizince legálně a dlouhodobě žijící v České republice, rozvoj vztahů cizinců a jejich komunit s občany. Zapojení NNO do realizace státního integračního programu – vyhledávání integračních bytů a pracovních příležitostí pro azylanty*. V roce 2010 byly vyhlášeny programy *Integrace azylantů a Integrace cizinců*. V roce 2011 byl vyhlášen program *Integrace azylantů*.

V rámci vyhlášených programů byly poskytovány dotace vyčleněné usnesením vlády ČR ze dne 14. května 2008 č. 543, *o zabezpečení integrace azylantů a osob požívajících doplňkové ochrany v roce 2008 a v letech následujících*. Cílovou skupinou byly osoby, kterým byl v řízení o udělení mezinárodní ochrany udělen azyl na území ČR podle zákona č. 325/1999 Sb.⁷, byly zařazeny do státního integračního programu a byly pro ně vyhledávány integrační byty a pracovní příležitosti.

U programu *Integrace cizinců* pro rok 2010 bylo rozhodnuto, že bude realizován jinou formou. Program *Integrace azylantů* v roce 2011 nebyl MV podporován.

6 Zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě).

7 Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu).

2. Výdaje na kontrolované dotační programy

Ze státního rozpočtu bylo prostřednictvím rozpočtové kapitoly MV ve formě neinvestičních dotací v letech 2009 až 2011 vydáno na podporu činností NNO celkem 259 361 tis. Kč, z toho výdaje na kontrolované dotační programy činily celkem 135 978 tis. Kč. MV poskytovalo dotace na základě rozhodnutí o poskytnutí neinvestiční dotace ze státního rozpočtu ČR (dále také „rozhodnutí“).

Tabulka č. 1 – Čerpání finančních prostředků kontrolovanými příjemci dotací v letech 2009–2011 (v Kč)

IČ	Kontrolovaná osoba	2009	2010	2011	Celkem
452 48 532	Česká hasičská jednota	499 000	518 000	488 000	1 505 000
457 686 76	Organizace pro pomoc uprchlíkům, o.s.	1 982 342	1 515 631	80 960	3 578 933
004 427 39	Sdružení hasičů Čech, Moravy a Slezska	14 511 000	14 392 000	8 101 000	37 004 000
613 881 22	Občanské sdružení ADRA	1 266 577	1 572 048	1 713 614	4 552 239
485 485 96	UNITOP ČR	15 350 000	11 500 000	7 000 000	33 850 000
673 626 21	Poradna pro integraci, občanské sdružení	130 000	0	0	130 000
Celkem za kontrolní akci		33 738 919	29 497 679	17 383 574	80 620 172

Zdroj: informační systém centrální evidence dotací z rozpočtu (dále také „IS CEDR“).

Pozn.: Částky jsou uvedeny včetně vrátek nespotřebovaných částí dotací.

U MV prověřil NKÚ poskytnuté dotace v objemu 52 162 739 Kč a u příjemců obdržené dotace ve výši 31 993 427 Kč.

3. Zjištěné nedostatky při poskytování dotací

U dotačních programů zaměřených na rozvoj sportu a tělovýchovy, resp. na tělesnou výchovu a sport, nestanovilo MV žádná kritéria, podle kterých by mohlo hodnotit hospodárnost, účelnost a efektivnost vynakládání výdajů. Při nedostatku nastavených kritérií nemohl ani NKÚ hospodárnost, účelnost a efektivnost ověřit.

Ministerstvo vnitra ve vydaných rozhodnutích o poskytnutí dotace v letech 2009 až 2011 příjemci UNITOP ČR významně krátilo požadovanou výši dotace, a to v roce 2009 o 4 150 tis. Kč (tj. o 21,28 %), v roce 2010 o 8 000 tis. Kč (tj. o 41,03 %) a v roce 2011 o 11 000 tis. Kč (tj. o 61,11 %). Projekt přitom neobsahoval počty mezinárodních ani domácích sportovních soutěží, ani počty jejich účastníků. Neobsahoval ani četnost a parametry ostatních sportovních a volnočasových aktivit ani předpokládaný počet jejich účastníků. MV tak poskytlo peněžní prostředky, aniž by znalo původní rozsah projektu, a aniž by tak mohlo ověřit, jaká jeho část byla při krácené dotaci realizována. Tato skutečnost výrazně snižuje i možnost efektivní kontroly vynaložených peněžních prostředků ze strany poskytovatele.

Ministerstvo vnitra porušilo vládou schválené Zásady tím, že:

- u dotací pro rok 2010 nedodrželo závazný termín (31. prosince 2009) pro zveřejnění těch žadatelů, jejichž žádosti nesplnily formální náležitosti;
- nezveřejnilo na internetových stránkách v závazném termínu (31. prosince 2010) seznam nebo pořadí úspěšnosti projektů, které úspěšně prošly výběrovým dotačním řízením;
- nedodrželo závazný termín pro stanovení výše poskytnuté dotace v roce 2011, a tuto výši místo v únoru stanovilo až v březnu roku 2011.

Ministerstvo vnitra porušilo podmínky programu, který samo vyhlásilo, a to tím, že:

- v případě dvou rozhodnutí o poskytnutí dotace poskytlo celkem 60 tis. Kč v rozporu s vyhlášenými podmínkami programu *Zapojení nestátních neziskových organizací do realizace státního integračního programu*, neboť akceptovalo žádosti o dotace, které nesplňovaly podmínky tohoto programu.

Předběžnou, průběžnou a následnou veřejnosprávní kontrolu v oblasti dotací prováděly jednotlivé odbory MV. Přesto MV nijak nereagovalo na skutečnost, že příjemci dotací předkládali roční zprávy o své činnosti po uplynutí termínu stanoveného v Zásadách, případně tyto zprávy neobsahovaly náležitosti požadované rozhodnutím o poskytnutí dotace. Ve třech případech MV nebylo schopno termín předložení ročních zpráv

průkazně doložit. V těchto případech se příjemci dotací mohli dopouštět porušení rozpočtové kázně a MV jako poskytovatel finančních prostředků na tuto situaci nereagovalo.

UNITOP ČR porušila rozhodnutí o poskytnutí dotace tím, že předložila poskytovateli dotace „veřejnou výroční zprávu“ za rok 2009 ve formě „zprávy o činnosti“ (sestavené pro valnou hromadu), která neobsahovala náležitosti požadované ministerstvem v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Příjemce zároveň nebyl schopen doložit data, kdy předložil poskytovateli dotace zprávy o své činnosti za roky 2009 a 2010. Zprávu o činnosti za rok 2011 předložil po uplynutí závazného termínu.

UNITOP ČR v souladu s rozhodnutími o poskytnutí dotace vedla v účetnictví oddělené sledování dotací. V přílohách k účetním závěrkám ale neuvedla informace o přijatých dotacích.

Organizace pro pomoc uprchlíkům, o.s., předložila zprávy o své činnosti za roky 2009 a 2010 (celkem 4 zprávy) po uplynutí stanoveného termínu. U jednoho z kontrolovaných programů nepředložila za roky 2009 a 2010 účetní závěrky.

Poradna pro integraci, občanské sdružení, čerpala dotace na rok 2009 poskytnuté dvěma rozhodnutími v celkové výši 60 tis. Kč, přestože žádosti nedoložila (dle požadavků vyhlášeného programu) nájemními smlouvami uzavřenými po 1. lednu 2009, ale smlouvami uzavřenými v předchozím období, a to dne 1. prosince 2008 a 26. září 2008. Na tyto dotace neměl příjemce podle vyhlášeného programu nárok.

III. Shrnutí a vyhodnocení

V kontrolovaném období MV chybovalo v procesu poskytování dotací ze státního rozpočtu. U kontrolovaných dotačních programů nestanovilo kritéria pro hodnocení účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. Důsledně nedodržovalo závazné termíny stanovené zásadami pro poskytování dotací a nedodržování termínů tolerovalo i příjemcům dotací. Ministerstvo dostatečně nedbalo na kvalitu a úplnost dokumentace vlastní i dokumentace příjemců dotací a na soulad dokumentace se Zásadami a vydanými rozhodnutími. Dále MV dostatečně nekontrolovalo dodržování povinností stanovených příjemcům dotací.

Příjemci dotací nerespektováním termínů stanovených v Zásadách a nedodržováním náležitostí dokumentace stanovených v rozhodnutích o poskytnutí dotace mohli porušovat rozpočtovou kázeň.

12/24

Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Český úřad zeměměřický a katastrální a jeho vybrané podřízené organizační složky státu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/24. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Rudolf Kufa.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Český úřad zeměměřický a katastrální a jeho vybrané podřízené organizační složky státu.

Kontrola byla prováděna v době od července 2012 do ledna 2013. Kontrolovaným obdobím byly roky 2010 a 2011, v případě věcných souvislostí i předchozí období a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:

Český úřad zeměměřický a katastrální; Katastrální úřad pro Jihočeský kraj, České Budějovice; Katastrální úřad pro Moravskoslezský kraj, Opava; Katastrální úřad pro Olomoucký kraj, Olomouc; Katastrální úřad pro Ústecký kraj, Ústí nad Labem; Katastrální úřad pro Vysočinu, Jihlava; Katastrální úřad pro Liberecký kraj, Liberec.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly Český úřad zeměměřický a katastrální a Katastrální úřad pro Vysočinu, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Kolegium NKÚ na svém VIII. zasedání, konaném dne 29. dubna 2013,

schválilo usnesením č. 6/VIII/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Český úřad zeměměřický a katastrální (dále jen „ČÚŽK“) byl zřízen zákonem č. 359/1992 Sb.¹ jako ústřední správní úřad zeměměřictví a katastru nemovitostí České republiky se sídlem v Praze a je dle tohoto zákona účetní jednotkou. Dle zákona č. 218/2000 Sb.² je ČÚŽK správcem kapitoly státního rozpočtu 346 – *Český úřad zeměměřický a katastrální*. Působnost ČÚŽK je stanovena v § 3 zákona č. 359/1992 Sb., dle kterého zabezpečuje jednotné provádění činností týkajících se katastru nemovitostí České republiky a zeměměřických činností ve veřejném zájmu a plní na tomto úseku další stanovené úkoly. ČÚŽK mj. řídí 14 krajských katastrálních úřadů.

Katastrální úřady (dále jen „KÚ“) byly zřízeny zákonem č. 359/1992 Sb. Dle tohoto zákona jsou jinými správními úřady pro zeměměřictví a katastr nemovitostí České republiky a účetními jednotkami. Věcná působnost KÚ je stanovena v § 5 zákona č. 359/1992 Sb., dle kterého vykonávají státní správu katastru nemovitostí České republiky a plní další zákonem stanovené činnosti na úseku katastru nemovitostí a zeměměřictví. Zákonem bylo zřízeno 14 KÚ s územní působností jednotlivých krajů a hlavního města Prahy. V rámci KÚ existuje 104 katastrálních pracovišť, která jsou vnitřními organizačními jednotkami KÚ.

ČÚŽK a KÚ jsou dle zákona č. 219/2000 Sb.³ organizačními složkami státu (dále také „OSS“). Hospodaří s prostředky kapitoly státního rozpočtu 346 – *Český úřad zeměměřický a katastrální*. Dále hospodaří

1 Zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech.

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

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

s mimorozpočtovými zdroji, kterými jsou prostředky fondů OSS (tj. rezervního fondu a fondu kulturních a sociálních potřeb) a případné peněžité dary nebo prostředky poskytnuté ze zahraničí podle jejich vymezení na základě právního aktu.

Ekonomické ukazatele vybrané ve vazbě na kontrolované oblasti hospodaření s majetkem a peněžními prostředky

Tabulka č. 1 – Stavy dlouhodobého nehmotného a hmotného majetku a zásob k 31. 12. 2010 a 31. 12. 2011

Kontrolované organizační složky státu	Stav k 31. 12. (v tis. Kč)							
	Dlouhodobý nehmotný majetek*		Dlouhodobý hmotný majetek*		Zásoby		Podíl dlouhodobého majetku a zásob na aktivech (v %)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
ČÚZK	1 224 273	1 316 536	1 244 275	1 278 336	348	328	92,8	88,1
KÚ pro Jihočeský kraj	4 495	4 495	179 515	184 031	3 667	2 973	85,1	85,9
KÚ pro Liberecký kraj	2 126	2 240	124 917	116 942	1 575	1 575	90,6	88,2
KÚ pro Moravskoslezský kraj	6 164	6 211	216 140	227 995	1 797	2 079	91,3	91,7
KÚ pro Olomoucký kraj	3 769	3 129	167 214	163 578	530	583	92,0	92,1
KÚ pro Vysočinu	3 576	3 576	156 639	153 621	1 441	1 353	88,8	89,1
KÚ pro Ústecký kraj	2 023	2 023	183 394	183 668	971	1 133	84,8	86,1

Zdroj: rozvahy sestavené k 31. 12. 2010 a 31. 12. 2011.

* Stavy dlouhodobého majetku jsou uvedeny v částkách brutto.

Tabulka č. 2 – Stavy pohledávek a krátkodobých závazků k 31. 12. 2010 a 31. 12. 2011

Kontrolované organizační složky státu	Stav k 31. 12. (v tis. Kč)											
	Dlouhodobé pohledávky		Krátkodobé pohledávky		Podíl pohledávek na aktivech (v %)		Krátkodobé závazky				Podíl závazků na pasivech (v %)	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	Celkem		- bez započtení závazků na účtech 331 a 336**		2010	2011
ČÚZK	40	40	32 608	34 339*	1,2	1,2	8 338	21 056	2 630	14 543	0,3	0,7
KÚ pro Jihočeský kraj	32	30	6 062	5 989	2,8	2,7	18 816	17 053	4 931	4 741	8,6	12,6
KÚ pro Liberecký kraj	32	32	843	358	0,6	0,3	10 260	10 225	2 140	1 730	7,3	15,6
KÚ pro Moravskoslezský kraj	77	77	3 562	983	1,5	0,4	14 953	14 229	2 800	3 129	6,1	9,0
KÚ pro Olomoucký kraj	30	30	2 768	2 808	1,5	1,6	10 950	10 561	2 540	2 576	5,9	8,4
KÚ pro Vysočinu	0	0	2 410	1 105	1,3	0,6	14 287	13 101	3 020	2 406	8,0	11,9
KÚ pro Ústecký kraj	0	0	3 044	1 630	1,4	0,8	17 015	13 933	4 428	2 806	7,8	10,3

Zdroj: rozvahy sestavené k 31. 12. 2010 a 31. 12. 2011.

* Částka zahrnuje pohledávky za ústředními rozpočty ve výši 18 543 tis. Kč.

** Účty 331 – Zaměstnanci, 336 – Zúčtování s institucemi sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění.

Pozn.: Dlouhodobé závazky vykazoval jen KÚ pro Vysočinu, a to ve výši 278 tis. Kč k 31. 12. 2010 a 85 tis. Kč k 31. 12. 2011.

Tabulka č. 3 – Vybrané položky nákladů za roky 2010 a 2011

Kontrolované organizační složky státu	Vybrané náklady (v tis. Kč)								Podíl vybraných nákladů na nákladech z činnosti (v %)	
	Spotřeba materiálu		Opravy a udržování		Cestovné*		Ostatní služby		2010	2011
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011		
ČÚZK	4 031	3 540	5 772	7 143	1 189	1 070	170 450	210 784	65,5	70,8
KÚ pro Jihočeský kraj	4 081	3 135	1 100	1 634	569	531	16 351	16 218	12,2	13,2
KÚ pro Liberecký kraj	3 144	2 273	2 261	2 058	240	227	7 653	9 115	12,2	13,2
KÚ pro Moravskoslezský kraj	3 897	4 217	2 890	2 781	743	719	15 382	14 188	12,2	12,4
KÚ pro Olomoucký kraj	3 054	3 309	935	848	488	484	11 644	11 054	12,3	12,9
KÚ pro Vysočinu	2 446	2 725	576	1 226	369	278	13 279	11 448	12,0	12,3
KÚ pro Ústecký kraj	3 835	3 544	3 621	4 455	368	335	7 841	8 442	10,3	12,0

Zdroj: výkazy zisku a ztráty sestavené k 31. 12. 2010 a 31. 12. 2011.

* Položka zahrnuje náklady na cestovné zaměstnanců vyjma zahraničních pracovních cest. Náklady cestovného spojené se zahraničními pracovními cestami zaměstnanců resortu ČÚZK byly hrazeny z rozpočtu ČÚZK, kde byly výdaje na zahraniční cesty rozpočtovány.

Tabulka č. 4 – Vybrané položky výnosů za roky 2010 a 2011

Kontrolované organizační složky státu	Vybrané výnosy (v tis. Kč)								Podíl vybraných výnosů na výnosech z činnosti (v %)	
	Výnosy z pronájmu		Výnosy z prodeje						2010	2011
			- služeb		- DHM*		- materiálu			
2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	
ČÚZK	887	642	159 284	170 174	8	0	0	0	99,8	98,9
KÚ pro Jihočeský kraj	550	732	2 008	1 839	3	0	7	4	25,9	23,6
KÚ pro Liberecký kraj	100	72	1 101	908	82	3 100	1	1	76,0	65,6
KÚ pro Moravskoslezský kraj	80	96	2 420	2 649	0	65	2	6	73,3	73,2
KÚ pro Olomoucký kraj	1	1	1 558	1 383	21	33	2	0	71,5	67,9
KÚ pro Vysočinu	42	2	2 806	2 525	853	12	0	0	89,0	83,4
KÚ pro Ústecký kraj	68	70	2 281	2 010	0	0	0	5	19,3	16,7

Zdroj: výkazy zisku a ztráty sestavené k 31. 12. 2010 a 31. 12. 2011.

* DHM = dlouhodobý hmotný majetek.

Pozn.: Výše podílu vybraných výnosů na výnosech z činnosti u KÚ pro Jihočeský kraj a KÚ pro Ústecký kraj byla ovlivněna zejména řádově vyššími výnosy ze správních poplatků, a to v důsledku zapojení těchto KÚ do postupné změny ve způsobu úhrady správních poplatků za přijetí návrhu na zahájení řízení o povolení vkladu do katastru nemovitostí, kdy byla kolková známka nahrazena hotovostní platbou.

Kontrola byla zaměřena na prověření hospodaření s majetkem státu a peněžními prostředky v oblastech pořizování a nakládání s dlouhodobým majetkem a zásobami, nakládání s pohledávkami a závazky. Prověřeno bylo čerpání peněžních prostředků na úhradu vybraných nákladů z činnosti kontrolovaných OSS se zaměřením na náklady na opravy a udržování, spotřebu materiálu, cestovné a ostatní služby. Dále byly kontrolovány výnosy z pronájmu, prodeje nepotřebného majetku a výnosy z prodeje služeb. U kontrolovaných oblastí bylo ověřeno dodržování postupů stanovených pro vedení účetnictví, zadávání veřejných zakázek a fungování vnitřního kontrolního systému.

Kontrolní akce prověřila majetek v účetní hodnotě 1 531 193 506 Kč, peněžní prostředky na úhradu nákladů ve výši 75 429 076 Kč, výnosy ve výši 44 110 183 Kč a závazky ve výši 26 645 908 Kč.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Nabývání majetku

Kontrolováno bylo nabývání dlouhodobého majetku v rámci programů reprodukce majetku, nabývání změnou příslušnosti hospodaření, využívání majetku a pořizování materiálu. Kontrolou bylo zjištěno:

ČÚZK nepostupoval v souladu s ustanovením § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., neboť v roce 2010 nakoupil tři kusy licencí Microsoft Windows 2008 Server R2 Enterprise v celkové ceně 178 753,56 Kč, které ke své činnosti nepotřeboval a nevyužíval je k plnění svých funkcí. Den po zařazení licencí do majetku bylo rozhodnuto o jejich nepotřebnosti a licence byly poté bezúplatně převedeny do příslušnosti hospodaření jiné OSS v rámci téže kapitoly státního rozpočtu. ČÚZK tak použil prostředky ke krytí potřeb, jež pro něj nebyly nezbytné.

2. Veřejné zakázky

KÚ pro Moravskoslezský kraj při zadávání zakázek malého rozsahu přes elektronické tržiště nepostupoval v souladu s ustanovením § 6 zákona č. 137/2006 Sb.⁴ tím, že nedodržel:

- zásadu transparentnosti u zakázek v celkové hodnotě 694 542 Kč, neboť uchazečům neoznámil v dostatečném předstihu jasné podmínky a kritéria, podle kterých měl v úmyslu nabídky těchto uchazečů hodnotit;
- zásadu zákazu diskriminace u zakázek v celkové hodnotě 258 141,60 Kč, neboť napřímo zadal tyto zakázky dodavatelům, kteří neposkytovali požadované náhradní plnění, a umožnil, aby výsledná plnění realizovali dodavatelé, kteří nebyli účastní výběrového řízení, čímž byli diskriminováni ostatní uchazeči, kteří se výběrového řízení účastnili.

KÚ pro Vysočinu nepostupoval v souladu s ustanovením § 82 odst. 5 zákona č. 137/2006 Sb., neboť u veřejné zakázky *Zajišťování úklidu v budovách Katastrálních pracovišť KÚ pro Vysočinu* s předpokládanou hodnotou 3 277 300 Kč bez DPH zadávané v otevřeném řízení neoznámil písemně informaci o uzavření smlouvy uchazečům, s nimiž bylo možné podle ustanovení § 82 odst. 3 tohoto zákona uzavřít smlouvu.

3. Nakládání s majetkem

Kontrolováno bylo nakládání s trvale nepotřebným a neupotřebitelným majetkem, pronájem dočasně nepotřebného majetku, nakládání s pohledávkami a uplatňování práva na náhradu škody. Kontrolou bylo zjištěno:

- **ČÚZK** nepostupoval v souladu s ustanovením § 27 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb., když dodatkem č. 1 ze dne 20. prosince 2002 ke smlouvě o nájmu nebytových prostor přenechal od 1. ledna 2003 bezúplatně do užívání obchodní společnosti provozní prostory kuchyně a jídelny o celkové ploše 547 m² včetně vnitřního vybavení. Jídelnu využívají i tzv. cizí strážníci. ČÚZK bezúplatným přenecháním provozních prostor kuchyně a jídelny včetně vnitřního vybavení do užívání právnické osobě, jejíž činnost je prováděna za účelem dosažení zisku, rovněž nepostupoval v souladu s ustanovením § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., neboť neodůvodněně snížil výnosy z tohoto majetku. Do 31. prosince 2002 využívala obchodní společnost provozní prostory kuchyně a jídelny o celkové ploše 300 m² včetně vnitřního vybavení za roční nájemné ve výši 500 000 Kč.
- **ČÚZK** nedodržel ustanovení § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že u čtyř pohledávek v celkové výši 36 750 Kč zmeškal lhůtu pro podání přihlášky do insolvenčního řízení vedeného proti dlužníkům a v důsledku toho odepsal v letech 2010 a 2011 tyto pohledávky do nákladů. ČÚZK tedy z důvodu pozdního uplatnění práv státu nezajistil, aby nedošlo k zániku pohledávek.
- **ČÚZK** nepostupoval v souladu s § 27 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že v nájemní smlouvě na pronájem pozemku ze dne 14. září 2009 ve znění dodatků č. 1 až 4 nesjednal možnost ukončit užívací vztah výpovědí, pokud uživatel neplní řádně a včas své povinnosti anebo pokud pominou důvody přenechání do užívání.

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

- **KÚ pro Moravskoslezský kraj** nepostupoval v souladu s ustanovením:
 - § 19 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že dvě vozidla a dva přívěsné vozíky v celkové prodejní ceně 65 160 Kč prodal v roce 2011 právnické osobě, aniž by provedl širší nabídku pro zjištění zájmu jiných OSS o tento pro katastrální úřad nepotřebný majetek;
 - § 27 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že v případě čtyř smluv sjednal na dobu neurčitou pronájem nebytových prostor, přestože dle zákona lze sjednat užívání pouze na dobu určitou v trvání nejdéle 8 let.
- **KÚ pro Ústecký kraj** nepostupoval v souladu s ustanovením § 27 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že v pěti kontrolovaných smlouvách o pronájmu nebytových prostor nesjednal možnost ukončit užívací vztah odstoupením od smlouvy, pokud uživatel neplní řádně a včas své povinnosti anebo pokud pominou důvody přenechání do užívání.
- **KÚ pro Vysočinu** nepostupoval v souladu s ustanovením § 49 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb. tím, že k 31. prosinci 2010 nezajistil vyúčtování záloh ve výši 22 000 Kč, které poskytl na služby spojené s užíváním nebytových prostor.

4. Účetnictví a inventarizace majetku a závazků

4.1 Správnost a úplnost účetnictví

Kontrolou dodržování postupů stanovených pro vedení účetnictví v kontrolovaných oblastech bylo zjištěno:

- **ČÚZK** v kontrolovaném období nevedl správné účetnictví ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb.⁵, neboť v některých případech nedodržel obsahové vymezení položek účetní závěrky dle vyhlášky č. 410/2009 Sb.⁶ ČÚZK vykazoval na nesprávných položkách rozvahy k 31. prosinci 2010 majetek v hodnotě 502 630 Kč, k 31. prosinci 2011 majetek v hodnotě 1 362 785,20 Kč a současně ve výkazu zisku a ztráty k 31. prosinci 2011 nadhodnotil položku *A.I.8. Ostatní služby* o náklady ve výši 576 000 Kč, které se týkaly technické podpory dat informačního systému katastru nemovitostí roku 2012.
- **ČÚZK a některé KÚ** nevedly v kontrolovaném období úplné a správné účetnictví ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 a 3 zákona č. 563/1991 Sb., neboť v obdobích věcně a časově souvisejících nezaúčtovaly některé účetní případy.
- **ČÚZK** nezaúčtoval na příslušné účty:
 - v roce 2010 pohledávky z úroků v částce 339 056,85 Kč a tím byla v účetní závěrce k 31. prosinci 2010 podhodnocena v rozvaze o tuto částku oběžná aktiva;
 - v roce 2011 dlouhodobý nehmotný majetek v hodnotě 2 352 380,94 Kč, pohledávky z úroků v částce 780 287,47 Kč a dlouhodobé závazky v částce 6 141 216,76 Kč. Tím byla v účetní závěrce k 31. prosinci 2011 v rozvaze podhodnocena aktiva celkem o částku 3 132 668,41 Kč a současně byly podhodnoceny cizí zdroje o částku 6 141 216,76 Kč.
- **KÚ pro Jihočeský kraj** v letech 2010 a 2011 nezaúčtoval na příslušné účty nemovitý majetek v hodnotě celkem 5 509 150 Kč. Tím byla v účetních závěrkách k 31. prosinci 2010 a 31. prosinci 2011 podhodnocena v rozvaze o tuto částku stálá aktiva.
- **KÚ pro Vysočinu** nezaúčtoval na příslušné účty:
 - v roce 2010 škodu vzniklou na dlouhodobém hmotném majetku v důsledku havárie vodovodního řádu ve výši 58 943 Kč. Tím byly v účetní závěrce k 31. prosinci 2010 podhodnoceny o tuto částku náklady z činnosti ve výkazu zisku a ztráty;
 - v roce 2011 přiznanou náhradu škody ve výši 194 198 Kč. Tím byly v účetní závěrce k 31. prosinci 2011 podhodnoceny o tuto částku výnosy z činnosti ve výkazu zisku a ztráty.

⁵ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

⁶ Vyhláška č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky.

4.2 Inventarizace majetku a závazků

ČÚZK při inventarizaci majetku a závazků nedodržel ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. tím, že:

- neověřil, zda skutečný stav závazků k 31. prosinci 2010 odpovídá stavu závazků v účetnictví, neboť nedoložil inventurními soupisy stav závazků v účetnictví ve výši 218 662,21 Kč;
- neověřil, zda skutečný stav pohledávek a závazků k 31. prosinci 2011 odpovídá stavu pohledávek a závazků v účetnictví, neboť nedoložil inventurními soupisy stav krátkodobých poskytnutých záloh v účetnictví ve výši 120 000 Kč a stav závazků v účetnictví ve výši 3 372 564 Kč.

5. Vybrané náklady

Ke kontrole byly vybrány nákladové položky spotřeby materiálu, oprav a udržování, cestovného a ostatních služeb. V rámci vybraných položek byly zjišťovány náklady na automobily, cestovné, karto-reprografickou techniku, opravy a udržování informačního systému katastru nemovitostí, nájemné a jednotkové ceny vybraného materiálu. Zdrojem zjišťovaných údajů uvedených v bodech 5.1 až 5.3 bylo účetnictví kontrolovaných OSS a doklady obdržené od těchto subjektů.

5.1 Náklady na provoz osobních automobilů

Ke kontrole nákladů na provoz osobních automobilů byly vybrány náklady vynaložené v kontrolovaném období na spotřebu materiálu, opravy a udržování a ostatní služby. V rámci nákladů na spotřebu materiálu byly zjišťovány náklady na spotřebu pohonných hmot (dále také „PHM“) a spotřeba PHM jednotlivých vozidel na ujetých 100 km. Na základě zjištěného stáří a počtu ujetých kilometrů dle jednotlivých automobilů a výše vybraných nákladů byly za roky 2010 a 2011 provedeny výpočty průměrného stáří automobilů, počtu ujetých km na jeden automobil a výše nákladů na jednoho přepočteného zaměstnance kontrolované OSS a ujetý 1 km – viz tabulka č. 5.

Tabulka č. 5 – Výše vybraných nákladů na provoz osobních automobilů v letech 2010 a 2011

Kontrolované organizační složky státu	Rok	Automobily		Ujeto (v km)		Náklady (v Kč)		Náklady (v Kč)		
		Počet k 31. 12.	Průměrné stáří (měsíce)	- celkem	- průměrně na jeden automobil	- celkem	- z toho PHM	- celkem		PHM na ujetý 1 km
								- na jednoho přepočteného zaměstnance	- na ujetý 1 km	
ČÚZK	2010	6	76	108 603	18 101	422 800	309 856	2 659	3,89	2,85
	2011	6	75	115 631	19 272	447 710	331 965	2 888	3,87	2,87
KÚ pro Jihočeský kraj	2010	22	69	201 927	9 179	770 651	529 123	1 898	3,82	2,62
	2011	22	81	175 523	7 978	750 192	455 337	1 995	4,27	2,59
KÚ pro Liberecký kraj	2010	16	80	153 587	8 533	658 112	393 684	2 788	4,28	2,56
	2011	15	68	155 892	9 743	651 182	436 149	2 907	4,18	2,80
KÚ pro Moravskoslezský kraj	2010	25	63	300 394	12 016	1 289 661	715 417	3 130	4,29	2,38
	2011	23	69	276 507	10 241	1 302 428	698 284	3 306	4,71	2,53
KÚ pro Olomoucký kraj	2010	15	55	125 055	8 337	553 699	339 528	1 871	4,43	2,72
	2011	15	67	127 409	8 494	591 374	372 445	2 112	4,64	2,92
KÚ pro Vysočinu	2010	20	73	128 711	6 436	518 488	323 125	1 689	4,03	2,51
	2011	19	74	125 988	6 299	505 570	328 231	1 774	4,01	2,61
KÚ pro Ústecký kraj	2010	19	54	157 079	7 854	578 952	379 547	1 713	3,69	2,42
	2011	18	60	163 363	9 076	619 823	432 684	1 943	3,79	2,65

Pozn.: - Údaje uvedené ve sloupcích „Automobily - Průměrné stáří (měsíce)“, „Ujeto - celkem“ a „Ujeto - průměrně na jeden automobil“ se týkají všech automobilů využívaných kontrolovanou osobou v roce 2010 a 2011, tj. i automobilů, které byly v průběhu daného roku vyřazeny z majetku kontrolovaných OSS.

- Částky uvedené ve sloupci „Náklady - celkem“ zahrnují náklady automobilů týkající se spotřeby materiálu, spotřeby PHM, oprav, udržování a ostatních služeb.

Zvýšené náklady na jednoho přepočteného zaměstnance v roce 2011 oproti předchozímu roku byly ovlivněny snížením počtu přepočtených zaměstnanců o 4 až 30 v roce 2011 oproti roku 2010 u všech kontrolovaných OSS. Náklady na ujetý 1 km byly u KÚ ovlivněny spotřebou PHM při jízdách v terénu a vozovým parkem zahrnujícím silniční i terénní automobily. Zjištěná průměrná spotřeba PHM na ujetých 100 km byla porovnána se spotřebou dle technického průkazu jednotlivých automobilů. U většiny automobilů byla skutečná spotřeba vyšší. Kontrolou bylo ověřeno, že KÚ průběžně zjišťovaly a vyhodnocovaly spotřebu PHM u jednotlivých automobilů. Vzhledem ke specifickému používání vozidel měly některé KÚ stanoveny vnitřní normy spotřeby PHM nebo využívaly software pro sledování jízd vozidel se zabudovanými GPS jednotkami.

ČÚZK v letech 2010 a 2011 nesledoval a nevyhodnocoval spotřebu pohonných hmot u svých osobních automobilů. Spotřeba PHM na 100 km u čtyř ze šesti automobilů převyšovala normu spotřeby dle technického průkazu o 14 až 25 %.

5.2 Náklady na cestovné a spotřebu materiálu

Zjišťována byla výše nákladů na cestovné zaměstnanců vyjma zahraničních pracovních cest. Náklady cestovného spojené se zahraničními pracovními cestami zaměstnanců resortu ČÚZK byly hrazeny z rozpočtu ČÚZK, kde byly výdaje na zahraniční cesty rozpočtovány. Spotřeba materiálu byla zjišťována u kancelářského materiálu (kancelářský papír, obálky, pořadače atd.) vedeného u kontrolovaných OSS na analytickém účtu 501 16 – *Spotřeba materiálu – neprogramové výdaje*.

Tabulka č. 6 – Náklady na cestovné a spotřebu vybraného materiálu v letech 2010 a 2011

Kontrolované organizační složky státu	Rok	Výše nákladů (v Kč)				Přepočtení zaměstnanci (počet)
		Cestovné*		Spotřeba materiálu**		
		- celkem	- na jednoho přepočteného zaměstnance	- celkem	- na jednoho přepočteného zaměstnance	
ČÚZK	2010	424 199	2 668	356 357	2 241	159
	2011	475 129	3 065	149 875	967	155
KÚ pro Jihočeský kraj	2010	569 245	1 402	1 416 003	3 488	406
	2011	531 354	1 413	1 131 371	3 009	376
KÚ pro Liberecký kraj	2010	239 810	1 016	708 474	3 002	236
	2011	227 031	1 014	552 036	2 464	224
KÚ pro Moravskoslezský kraj	2010	742 803	1 803	1 299 819	3 155	412
	2011	719 301	1 826	1 046 038	2 655	394
KÚ pro Olomoucký kraj	2010	488 442	1 650	913 127	3 085	296
	2011	484 152	1 729	906 587	3 238	280
KÚ pro Vysočinu	2010	406 657	1 325	775 796	2 527	307
	2011	318 964	1 119	596 361	2 093	285
KÚ pro Ústecký kraj	2010	367 547	1 087	847 172	2 506	338
	2011	335 278	1 051	1 141 669	3 378	319

* Náklady na cestovné vyjma zahraničních pracovních cest.

** Náklady na spotřebu materiálu vedené na analytickém účtu 501 16 – *Spotřeba materiálu – neprogramové výdaje*.

Více než dvojnásobná výše nákladů na spotřebu materiálu u ČÚZK v roce 2010 oproti roku 2011 vznikla v důsledku jeho předzásobení, a to zejména kancelářským papírem.

5.3 Jednotkové ceny vybraného materiálu

Pro zjištění jednotkových cen byly vybrány druhy materiálu, které v kontrolovaném období pořizovala většina kontrolovaných OSS. Jednalo se o kancelářský papír A3 a A4 (80 g/m²), poštovní obálky C5 a C6 (samolepicí) a tonery HP Q2610A a HP Q2612A (originální).

Tabulka č. 7 – Průměrné jednotkové ceny vybraného materiálu v letech 2010 a 2011

Kontrolované organizační složky státu	Rok	Kancelářský papír		Poštovní obálky (samolepicí)		Tonery (originální)	
		A3 80 g/m ²	A4 80 g/m ²	C5 (162x229)	C6 (114x162)	HP Q2610A	HP Q2612A
		Kč/balení*	Kč/balení*	Kč/ks	Kč/ks	Kč/ks	Kč/ks
ČÚZK	2010	-	77,40	1,12	0,49	1 452,00	879,71
	2011	-	78,32	0,43	0,25	1 452,00	1 068,92
KÚ pro Jihočeský kraj	2010	-	55,08	-	-	2 210,88	-
	2011	-	-	-	-	2 072,00	1 086,15
KÚ pro Liberecký kraj	2010	168,74	67,17	0,51	0,29	-	-
	2011	174,43	59,87	0,45	0,29	-	-
KÚ pro Moravskoslezský kraj	2010	156,00	58,20	0,38	0,21	-	1 260,00
	2011	133,13	61,58	0,37	-	-	1 371,60
KÚ pro Olomoucký kraj	2010	119,76	59,88	0,43	0,17	-	1 464,00
	2011	118,80	59,40	0,44	0,18	-	-
KÚ pro Vysočinu	2010	144,00	67,74	0,40	0,24	-	-
	2011	122,13	61,07	-	-	-	-
KÚ pro Ústecký kraj	2010	162,16	71,44	0,43	-	2 394,63	-
	2011	126,00	64,56	0,43	-	2 381,04	-

* balení = 500 listů.

Nákupy materiálu realizovaly kontrolované OSS především přes elektronické tržiště. Kancelářský materiál byl pořizován zejména od subjektů splňujících požadavky náhradního plnění povinného podílu osob se zdravotním postižením.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola byla zaměřena na hospodaření ČÚZK a vybraných KÚ s majetkem státu a peněžními prostředky v oblastech pořizování a nakládání s dlouhodobým majetkem a zásobami, nakládání s pohledávkami a závazky. Rovněž byly prověřeny vybrané položky nákladů a výnosů z činnosti kontrolovaných OSS.

V oblasti nabývání majetku KÚ pro Moravskoslezský kraj a KÚ pro Vysočinu nepostupovaly v některých případech při zadávání veřejných zakázek v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb. ČÚZK nepostupoval v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., když použil peněžní prostředky ve výši 178 753,56 Kč ke krytí potřeb, jež pro něj nebyly nezbytné.

V oblasti nakládání s majetkem nepostupovaly kontrolované OSS v některých případech v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb. ČÚZK od roku 2003 přenechal bezúplatně prostory kuchyně a jídelny o ploše 547 m², včetně vnitřního vybavení, do užívání podnikatelskému subjektu, čímž snížil výnosy z tohoto majetku. Dále zmeškal lhůtu pro podání přihlášek do insolvenčního řízení u čtyř pohledávek v celkové výši 36 750 Kč, v důsledku čehož došlo k zániku těchto pohledávek. KÚ pro Moravskoslezský kraj neprovedl před prodejem dvou automobilů a dvou přívěsných vozíků právnické osobě širší nabídku pro zjištění zájmu jiných OSS. U ČÚZK, KÚ pro Moravskoslezský kraj a KÚ pro Ústecký kraj byly v některých smlouvách o pronájmu majetku zjištěny nedostatky spočívající v nedostatečném sjednání možností ukončení užívacího vztahu a doby pronájmu majetku.

ČÚZK, KÚ pro Jihočeský kraj a KÚ pro Vysočinu nevedly v kontrolovaném období úplné a správné účetnictví dle zákona č. 563/1991 Sb. především v důsledku nezaúčtování některých účetních případů do období věcně a časově souvisejících. ČÚZK při inventarizaci majetku a závazků neověřil, zda skutečný stav závazků k 31. prosinci 2010 a 2011 odpovídá stavu závazků v účetnictví a zda skutečný stav pohledávek k 31. prosinci 2011 odpovídá jejich stavu v účetnictví.

Kontrolou bylo zjištěno, že ČÚZK v letech 2010 a 2011 nesledoval a nevyhodnocoval spotřebu pohonných hmot u svých osobních automobilů.

12/25

Peněžní prostředky státu poskytované na protidrogovou politiku

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/25. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit systém poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků státu určených na protidrogovou politiku.

Kontrolováno bylo období let 2010 a 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od srpna 2012 do února 2013.

Kontrolované osoby:

Úřad vlády České republiky; Ministerstvo zdravotnictví; Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy; Diecézní charita Brno, Brno; Farní charita Tábor, Tábor; Oblastní charita Kroměříž, Kroměříž; Kolpingovo dílo České republiky o.s., Žďár nad Sázavou; KOTEC o. s., Mariánské Lázně; Laxus o.s., Nymburk; Most k naději, Most; Občanské sdružení Krok, Kyjov; Občanské sdružení Světlo Kadaň (OSS Kadaň), Kadaň; SANANIM, Praha; Sdružení Podané ruce, o.s., Brno; Ulice – Agentura sociální práce, o.s., Plzeň; WHITE LIGHT I., Ústí nad Labem; Centrum protidrogové prevence a terapie, o.p.s., Plzeň; Renarkon, o. p. s., Ostrava – Moravská Ostrava.

Námítky proti kontrolnímu protokolu kontrolované osoby nepodaly.

Kolegium NKÚ na svém VIII. zasedání, konaném dne 29. dubna 2013,

schválilo usnesením č. 7/VIII/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Základy protidrogové politiky byly v České republice položeny v roce 1993, kdy vláda usnesením ze dne 26. května 1993 č. 275 vzala na vědomí informaci o zřízení Meziresortní protidrogové komise a usnesením ze dne 18. srpna 1993 č. 446 + P schválila pro tuto oblast první koncepční dokument s názvem *Koncepce a program protidrogové politiky*. V té době tvořil právní rámec protidrogové politiky zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, nahrazený s účinností od 1. ledna 2006 zákonem č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů. Pro účely tohoto zákona se protidrogovou politikou rozumí soubor právních, organizačních a dalších opatření přijímaných a prováděných na úrovni vlády, správních úřadů a orgánů územních samosprávných celků s cílem snižovat dostupnost tabákových výrobků, alkoholu a jiných návykových látek a předcházet jejich užívání, rizikům a škodám, jež z jejich užívání plynou, a vzniklé škody mírnit. Realizaci protidrogové politiky zajišťuje a koordinuje vláda prostřednictvím ministerstev, jiných ústředních orgánů státní správy a územních samosprávných celků. Pro účely koordinace má vláda zřízeno jako svůj zvláštní poradní orgán Radu vlády pro koordinaci protidrogové politiky (dále jen „Rada“), která se postupně transformovala z původní Meziresortní protidrogové komise. Rada má 14 členů. Jejím předsedou je předseda vlády České republiky a výkonným místopředsedou je národní protidrogový koordinátor. Rada má pro klíčové oblasti protidrogové politiky zřízeno pět výborů, jmenovitě Výbor zástupců resortů a institucí, Výbor zástupců regionů, Výbor pro poskytování účelových dotací, Výbor pro udělování certifikací a Poradní výbor pro sběr dat o drogách. Činnost Rady zajišťuje její sekretariát, začleněný do organizační struktury Úřadu vlády České republiky

(dále jen „ÚV ČR“). Funkci sekretariátu Rady vykonává odbor protidrogové politiky, sestávající z oddělení koordinace a financování protidrogové politiky a z Národního monitorovacího střediska pro drogy a drogové závislosti.

Kontrola u ÚV ČR, Ministerstva zdravotnictví (dále jen „MZ“) a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) byla zaměřena na alokaci zdrojů a realizaci výdajů státního rozpočtu v programech protidrogové politiky a na úroveň systémů administrativního a finančního řízení, monitorování, vyhodnocování a finanční kontroly programové podpory. U příjemců podpory z programů protidrogové politiky bylo kontrolováno dodržení právních předpisů a pravidel ÚV ČR, MZ a MŠMT pro čerpání a použití dotace a její finanční vypořádání.

Kontrolovaný objem peněžních prostředků státu činil u ÚV ČR, MZ a MŠMT celkem 124 473 tis. Kč a u příjemců dotací celkem 51 171 tis. Kč.

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

II. Strategie protidrogové politiky

Základní principy, východiska a cíle protidrogové politiky definují národní strategie protidrogové politiky schvalované vládou. Nástrojem implementace národní strategie je akční plán realizace, který stanovuje konkrétní aktivity a výstupy, rozdělení odpovědnosti, termíny plnění a odhadované finanční zdroje pro realizaci aktivit. Usnesením vlády ze dne 10. května 2010 č. 340 byla schválena *Národní strategie protidrogové politiky na období 2010–2018*. Jde již o pátý strategický dokument od roku 1993. Tato strategie stejně jako předchozí strategie na období let 2005–2009 definuje čtyři hlavní cíle protidrogové politiky.

	Cíl I.	Cíl II.	Cíl III.	Cíl IV.
Strategický cíl	Snížit míru experimentálního a příležitostného užívání drog zejména mladými lidmi	Snížit míru problémového a intenzivního užívání drog	Snížit potenciální rizika spojená s užíváním drog pro jedince a společnost	Snížit dostupnost drog zejména pro mladé lidi

Strategické cíle I. a II. jsou kvantifikovatelné a definované na základě zhodnocení vývoje dat o užívání drog a jeho dopadech v průběhu let 2004–2009. Sběr, analýzu a distribuci dat zajišťuje Národní monitorovací středisko pro drogy a drogové závislosti a výsledky každoročně zveřejňuje ve zprávě o stavu ve věcech drog v České republice. Hodnocení ukázalo, že se cíle nedaří plnit. U konopných drog vykazuje Česká republika nejvyšší míru užívání v Evropě. Roste počet problémových uživatelů drog (injekční nebo dlouhodobé či pravidelné užívání drog amfetaminového typu), přičemž na nárůstu se podílejí uživatelé pervitinu; u opiátů došlo k poklesu. Zvýšil se i počet injekčních uživatelů drog. Dlouhodobější trend v oblasti problémového užívání drog zachycuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1

Rok	Uživatelé celkem		Uživatelé opiátů/opioidů				Uživatelé pervitinu		Injekční uživatelé	
	Počet	Na 1 000 osob ve věku 15–64 let	Uživatelé heroinu	Uživatelé buprenorfinu	Celkem	Celkem na 1 000 osob ve věku 15–64 let	Počet	Na 1 000 osob ve věku 15–64 let	Počet	Na 1 000 osob ve věku 15–64 let
2006	30 200	4,13	6 200	4 300	10 500	1,44	19 700	2,69	29 000	3,97
2007	30 900	4,20	5 750	4 250	10 000	1,36	20 900	2,84	29 500	4,01
2008	32 500	4,39	6 400	4 900	11 300	1,52	21 200	2,87	31 200	4,21
2009	37 400	5,04	7 100	5 100	12 100	1,63	25 300	3,40	35 300	4,75
2010	39 200	5,30	6 000	5 000	11 000	1,48	28 200	3,81	37 200	5,03
2011	40 200	5,51	4 700	4 600	9 300	1,27	30 900	4,24	38 600	5,29

Zdroj: Výroční zpráva o stavu ve věcech drog v České republice za rok 2011.

Národní strategie na roky 2010–2018 je a bude realizována prostřednictvím tří akčních plánů zpracovaných na období let 2010–2012, 2013–2015 a 2016–2018. První akční plán byl schválen usnesením vlády ze dne 19. ledna 2011 č. 47. Souhrnná zpráva o jeho splnění byla projednána dne 16. ledna 2013 Radou a následně dne 20. února 2013 vládou. Akční plán obsahoval 185 úkolů v 8 oblastech: 1) primární prevence, 2) léčba a sociální začleňování, 3) snižování rizik, 4) snižování dostupnosti drog, 5) monitoring, výzkum a hodnocení, 6) koordinace a financování, 7) mezinárodní spolupráce, 8) alkohol a tabák. Splněno bylo 108 úkolů (58,4 %), částečně splněno bylo 35 úkolů (18,9 %) a nesplněných zůstalo 42 úkolů (22,7 %). Nejvíce úkolů bylo splněno v oblasti monitoringu, výzkumu a hodnocení (88,8 %), méně v oblasti koordinace a financování (74,1 %) a snižování dostupnosti drog (68,7 %) a nejméně v oblasti léčby a sociálního začleňování (38,7 %) a alkoholu a tabáku (25 %).

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole u ÚV ČR, MZ a MŠMT

1. Systém financování protidrogové politiky

Systém financování projektů protidrogové politiky je vícezdrojový. Na financování se podílí státní rozpočet, rozpočty obcí a krajů, ostatní tuzemské zdroje (nadace, sbírky, sponzorské dary, příjmy od klientů) a zahraniční zdroje. Dlouhodobější trend výdajů z veřejných rozpočtů (státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí) zachycuje tabulka č. 2.

Tabulka č. 2 (v mil. Kč)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Státní rozpočet	363,4	367,0	371,9	375,4	371,6	341,9
Kraje	94,9	128,4	162,9	172,6	193,7	157,0
Obce	48,1	62,3	62,5	59,5	62,1	64,9
Celkem	506,4	557,7	597,3	607,5	627,4	563,8

Zdroj: výroční zprávy o stavu ve věcech drog v České republice za roky 2006–2011.

Financování protidrogové politiky ze státního rozpočtu upravovala v kontrolovaném období let 2010 a 2011 *Pravidla pro vynakládání finančních prostředků státního rozpočtu na protidrogovou politiku* schválená usnesením vlády ze dne 19. září 2007 č. 1071. V roce 2012 Rada na základě úkolu z *Akčního plánu realizace Národní strategie protidrogové politiky na období let 2010–2012* přijala nová pravidla stejného názvu, schválená usnesením vlády ze dne 18. dubna 2012 č. 283. Podpora ze státního rozpočtu má formu účelové neinvestiční dotace poskytované na základě žádosti příjemce dotace rozhodnutím poskytovatele podle ustanovení § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

2. Charakteristika programů ÚV ČR, MZ a MŠMT

Dotace z programů je určena projektům v oblasti primární, sekundární a terciární prevence drogové závislosti. Okruh možných příjemců dotace tvoří nestátní neziskové organizace (dále jen „NNO“), právnické osoby zřízené k poskytování zdravotních služeb, fyzické osoby, které poskytují zdravotní služby, a v případě MŠMT rovněž právnické osoby vykonávající činnost školy nebo školského zařízení. NNO se pro účely programů rozumí občanské sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, obecně prospěšná společnost podle zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a o změně a doplnění některých zákonů, a subjekt evidovaný podle zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech). Dotace z programů ÚV ČR a MZ může činit max. 70 % celkových rozpočtovaných nákladů projektu, ve výjimečných a odůvodněných případech může poskytovatel udělit výjimku překračující tento podíl. Pokud je projekt financován z více státních zdrojů (kapitol státního rozpočtu), nesmí jejich souběh překročit uvedených 70 %. U programů MŠMT je max. výše dotace poskytnuté na jeden projekt stanovena finanční částkou 350 tis. Kč a v případě školy nebo školského zařízení částkou 80 tis. Kč.

3. Zdroje a průběh financování programů ÚV ČR, MZ a MŠMT

Rozpočet výdajů na programy zůstává dlouhodobě prakticky konstantní u MŠMT, u ÚV ČR a MZ zaznamenal pokles. Jeho objem se v letech 2006 až 2011 pohyboval u MŠMT mezi 12 a 13 mil. Kč, u ÚV ČR poklesl ze 110 na 81 mil. Kč a u MZ z 27 na 10 mil. Kč.

V letech 2010 a 2011 zájem o podporu z programů převýšil disponibilní zdroje, když celkový objem poskytnuté dotace v porovnání s požadovaným činil v jednotlivých letech u programu ÚV ČR 63,9 % a 67,5 %, u programu MZ 23,7 % a 31,3 % a u programu MŠMT 93,9 % a 78,5 %.

Přehled o zdrojích a průběhu financování programů je uveden v tabulkách č. 3 až č. 5.

Tabulka č. 3 – ÚV ČR

Rok	Počet žadatelů	Počet projektů	Objem požadovaných dotací (v tis. Kč)	Počet schválených příjemců	Počet schválených projektů	Objem poskytnutých dotací (v tis. Kč)	Podíl sl. 7 / sl. 4 (v %)
2010	60	160	128 367	52	139	81 993	63,9
2011	51	147	126 706	46	132	85 527	67,5

Zdroj: ÚV ČR – výsledky dotačního řízení a závěrečný účet kapitoly za rok 2010 a za rok 2011.

Tabulka č. 4 – MZ

Rok	Počet žadatelů	Počet projektů	Objem požadovaných dotací (v tis. Kč)	Počet schválených příjemců	Počet schválených projektů	Objem poskytnutých dotací (v tis. Kč)	Podíl sl. 7 / sl. 4 (v %)
2010	53	110	39 121	41	86	9 268	23,7
2011	47	105	31 604	43	87	9 878	31,3

Zdroj: MZ – výsledky dotačního řízení a závěrečný účet kapitoly za rok 2010 a za rok 2011.

Tabulka č. 5 – MŠMT

Rok	Počet žadatelů	Počet projektů	Objem požadovaných dotací (v tis. Kč)	Počet schválených příjemců	Počet schválených projektů	Objem poskytnutých dotací (v tis. Kč)	Podíl sl. 7 / sl. 4 (v %)
2010	241	286	16 681	92	117	15 667	93,9
2011	118	150	15 604	105	112	12 243	78,5

Zdroj: MŠMT – výsledky dotačního řízení a závěrečný účet kapitoly za rok 2010 a za rok 2011.

4. Zjištěné nedostatky

4.1 ÚV ČR, MZ a MŠMT podrobily finanční kontrole minimální počet příjemců dotace

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ukládá poskytovateli dotace vykonávat veřejnosprávní kontrolu u příjemců této dotace. MZ této kontrole podrobilo v roce 2010 pouze jednoho příjemce a v roce 2011 žádného a MŠMT naopak v roce 2010 nepodrobilo kontrole žádného příjemce a v roce 2011 pouze jednoho. ÚV ČR v letech 2010 a 2011 vykonal v každém roce veřejnosprávní kontrolu u 11 příjemců.

4.2 ÚV ČR, MZ a MŠMT nepostupovaly podle pravidel schválených vládou

Peněžní prostředky státu na protidrogovou politiku jsou alokovány ve více kapitolách státního rozpočtu, a to v ukazateli „program protidrogové politiky“. V letech 2010 a 2011 se na financování projektů protidrogové politiky podílely kapitoly ÚV ČR, MZ, MŠMT, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva obrany. Podle analýzy provedené sekretariátem Rady bylo 35,7 % projektů dotováno v roce 2011 souběžně z více než jedné kapitoly státního rozpočtu. Tento systém podpory vyžaduje koordinaci dotačních řízení (priority, časové harmonogramy, kritéria výběrových

řízení, plány a výkon veřejnosprávních kontrol) ústředních orgánů státní správy, což by měla zajišťovat Rada. Její koordinační roli vymezila *Pravidla pro vynakládání finančních prostředků státního rozpočtu na protidrogovou politiku* schválená usnesením vlády ze dne 19. září 2007 č. 1071. Pro účely koordinace měly ústřední orgány státní správy stanovenou těmito pravidly povinnost předkládat každoročně Radě zprávu o těch žádostech o poskytnutí dotace, které jsou podle údajů v registru podány u více ústředních orgánů státní správy, dále předkládat plán provádění kontrol u příjemců dotace a na každém zasedání Rady podávat zprávu o provedených kontrolách.

ÚV ČR, MZ a MŠMT tyto povinnosti neplnily a Rada nezískala podklady ani od ostatních ústředních orgánů státní správy. Nová *Pravidla pro vynakládání finančních prostředků státního rozpočtu na protidrogovou politiku* schválená usnesením vlády ze dne 18. dubna 2012 č. 283 již tyto povinnosti neukládají.

4.3 MZ a MŠMT při poskytování dotací NNO nepostupovaly podle zásad vlády

Postup ústředních orgánů státní správy upravovaly v roce 2010 *Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy* schválené usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2008 č. 1333. Od roku 2011 včetně platí nové *Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy* schválené usnesením vlády ze dne 1. února 2010 č. 92. Tyto nové zásady na rozdíl od předchozích zásad ukládají ústředním orgánům státní správy povinnost zveřejnit na svých internetových stránkách do konce kalendářního roku, který předchází rozpočtovému roku, na který jsou dotace poskytovány, seznam nebo pořadí projektů, které úspěšně prošly výběrovým dotačním řízením, a nejpozději do konce února rozpočtového roku, na který je dotace poskytována, stanovit konkrétní výši dotace.

MZ a MŠMT nezveřejnily na svých internetových stránkách do konce roku 2010 seznam nebo pořadí projektů, které úspěšně prošly výběrovým dotačním řízením, a MZ nestanovilo do konce února 2011 konkrétní výši dotace u jednotlivých projektů. MZ teprve v průběhu března a dubna realizovalo výběrová dotační řízení a v květnu odsouhlasilo konečné rozdělení dotací jednotlivým projektům.

Do podmínek, které upravovaly vydávání rozhodnutí a platily pro rok 2010, resp. 2011, nezakotvilo MŠMT pro jednotlivé NNO povinnosti stanovené zásadami pro vedení účetnictví a vypořádání vztahů se státním rozpočtem.

4.4 ÚV ČR stanovil příjemcům dotace v rozhodnutích nereálné hodnoty v ukazateli celkového rozpočtu projektu

Žadatel o dotaci předkládá v rámci žádosti rozpočet nákladů projektu podle jednotlivých zdrojů financování, tento rozpočet je sestavován jako vyrovnaný. ÚV ČR v letech 2010 a 2011 poskytl 265 projektům (97,8 % z celkového počtu dotovaných projektů) nižší dotaci, než příjemci požadovali. ÚV ČR u těchto projektů nevyzval žadatele ještě před vydáním rozhodnutí k předložení upraveného rozpočtu a ani ve vydaných rozhodnutích nestanovil příjemci podmínku požádat v případě změny rozpočtu o změnu rozhodnutí. ÚV ČR v rozhodnutích nastavil hodnoty ukazatele celkového rozpočtu projektu (převzaté z žádostí) a hodnoty ukazatele poskytnuté dotace nižší, než byly požadovány, čímž nastavil rozpočet jako schodkový, a to se schodkem, který nebyl ničím krytý. U takto nereálně nastavených hodnot ukazatele celkového rozpočtu projektu nelze vyhodnotit jeho splnění. ÚV ČR k odstranění tohoto nedostatku přijal opatření ve vnitřním předpisu účinném od 1. října 2011.

IV. Nedostatky zjištěné při kontrole u příjemců dotací

Kontrola bylo podrobena celkem 49 projektů, z toho u čtyř projektů bylo zjištěno porušení povinností stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Příjemci dotace nevedli správné účetnictví o čerpání poskytnuté dotace, čerpali dotaci nad limit mzdových nákladů, překročili procentuální podíl účasti státního rozpočtu stanovený rozhodnutím o poskytnutí dotace a ve stanoveném termínu nepředložili MŠMT podklady pro finanční vypořádání poskytnuté dotace.

V. Shrnutí a vyhodnocení

V roce 2010 bylo z veřejných rozpočtů vynaloženo 627,4 mil. Kč a v roce 2011 563,8 mil. Kč na financování projektů protidrogové politiky. Z tohoto finančního objemu prověřila kontrolní akce peněžní prostředky v celkové výši 124,5 mil. Kč u ústředních orgánů státní správy a 51,2 mil. Kč u příjemců těchto prostředků a realizátorů 49 projektů protidrogové politiky.

Mezi systémové nedostatky patří na straně ústředních orgánů státní správy minimální četnost veřejnosprávních kontrol u příjemců dotace a nerespektování pravidel přijatých vládou ČR k zajištění koordinace této kontrolní činnosti. MZ a MŠMT rovněž nerespektovaly zásady vlády, jejichž cílem bylo urychlení dotačního procesu u NNO.

NKÚ při kontrole financování protidrogové politiky nezjistil skutečnosti nasvědčující nehospodárnému vynakládání peněžních prostředků státu.

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu

Ročník XXI (2013)

Vydavatel:

Nejvyšší kontrolní úřad, Jankovcova 2, 170 04 PRAHA 7

Redakce:

Odbor komunikace NKÚ; tel.: 233 045 282, fax: 233 044 282

E-mail: vestnik@nku.cz

Vychází čtvrtletně

Částka za II. čtvrtletí 2013 vyšla dne 28. června 2013

ISSN 1210-9703 (Print)

ISSN 1804-0608 (On-line)

