

**ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE**

**Fakulta životního prostředí**

**Katedra lesnické a dřevařské ekonomiky (FLD)**

**ANALÝZA VÝSLEDKŮ KONTROL NKŮ VE  
FINANČNÍ OBLASTI NAKLÁDÁNÍ S ODPADY**

**Bakalářská práce**

**Vedoucí práce: Ing. Roman Dudík, Ph.D.**

**Bakalant: Lukáš Kalivoda**

**2020**

# ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Fakulta životního prostředí

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Lukáš Kalivoda

Krajinářství  
Územní technická a správní služba

Název práce

**Analýza výsledků kontrol NKÚ ve finanční oblasti nakládání s odpady**

Název anglicky

**Analysis of Results of Audits by the Supreme Audit Office in the Financial Area of Waste Management**

---

### Cíle práce

Cílem práce je na konkrétních kontrolních akcích Nejvyššího kontrolního úřadu analyzovat a vyhodnotit použití peněžených prostředků v oblasti nakládání s odpady. V úvahu budou vzaty uzavřené kontrolní akce, tzn. v období 2006-2017.

### Metodika

1. Při řešení úkolu využívejte vědeckých metod, mj. analýzu a syntézu.
2. Prostudujte literaturu k zadanému tématu a včetně vlastních zjištění shromážděte potřebné podklady se zaměřením na zpracovávanou problematiku.
3. Práci napište v souladu s formálními požadavky uvedenými v platných doporučených pravidlech pro zpracování bakalářských prací na FŽP.
4. Vlastní metodický postup a výsledky vyhodnoťte a vhodně komentujte. V závěru práce formulujte doporučení využitelná pro praxi.
5. Postup a výsledky vypracování úkolu průběžně konzultujte s vedoucím práce.

**Doporučený rozsah práce**

Cca 30-50 stran

**Klíčová slova**

audit, kontrola, peněžní prostředky, odpady

---

**Doporučené zdroje informací**

DVOŘÁČEK, J. *Interní audit a kontrola*. Praha: C.H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-805-3.

KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, T. a kol. *Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 186.

Registr kontrolních akcí a kontrolovaných osob. Dostupné z WWW:

<<https://www.nku.cz/cz/kontrola/registr-kontrolnich-akci>>.

Seznam Usnesení vlády České republiky. Dostupné na: <https://apps.odok.cz/djv-agenda-list?>

Společná závěrečná zpráva z koordinovaných kontrol týkajících se hospodaření s finančními prostředky státu a plnění mezinárodních závazků při nakládání s nebezpečnými odpady (Basilejská úmluva).

Dostupné z WWW: <<https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/ostatni-publikace/koordinovane-kontroly-nebezpecne-odpady.pdf>>.

Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu. Dostupné z WWW: <<https://www.nku.cz/scripts/rka/vestnik.asp>>.

Vláda České republiky. Usnesení vlády České republiky ke kontrolním závěrům Nejvyššího kontrolního úřadu (vybraná usnesení z období 2006-2017).

---

**Předběžný termín obhajoby**

2019/20 LS – FŽP

**Vedoucí práce**

Ing. Roman Dudík, Ph.D.

**Garantující pracoviště**

Katedra lesnické a dřevařské ekonomiky

Elektronicky schváleno dne 2. 3. 2020

**prof. Ing. Luděk Šišák, CSc.**

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 4. 3. 2020

**prof. RNDr. Vladimír Bejček, CSc.**

Děkan

V Praze dne 29. 06. 2020

---

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma: Analýza výsledků kontrol NKÚ ve finanční oblasti nakládání s odpady vypracoval samostatně a citoval jsem všechny informační zdroje, které jsem v práci použil a které jsem rovněž uvedl na konci práce v seznamu použitých informačních zdrojů.

Jsem si vědom, že na moji bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, především ustanovení § 35 odst. 3 tohoto zákona, tj. o užití tohoto díla.

Jsem si vědom, že odevzdáním bakalářské práce souhlasím s jejím zveřejněním podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a to i bez ohledu na výsledek její obhajoby.

Svým podpisem rovněž prohlašuji, že elektronická verze práce je totožná s verzí tištěnou a že s údaji uvedenými v práci bylo nakládáno v souvislosti s GDPR.

V ..... dne .....

.....  
(podpis autora práce)

## **Poděkování**

Mé poděkování patří panu Ing. Romanu Dudíkovi, Ph.D. za odborné vedení a veškeré rady při konzultacích. Dále chci poděkovat paní Ing. Heleně Vorbové za praktické poznatky a ochotu při spolupráci. V neposlední řadě bych rád poděkoval mým rodičům za podporu, kterou mi při zpracování této práce poskytli.

## **Abstrakt**

Bakalářská práce se zaměřuje na rozbor kontrol v oblasti hospodaření s odpady, které byly provedeny Nejvyšším kontrolním úřadem v letech 2006–2017 a následně na zhodnocení jejich účinnosti. V první části literární rešerše je představen samotný Nejvyšší kontrolní úřad, včetně jeho postavení, působnosti a činnosti. V druhé části této rešerše jsou rozebrány ony kontroly a následně také reakce kontrolovaných osob, vlády a případně Parlamentu ČR. Účinnost těchto kontrolních akcí byla zhodnocena porovnáním zjištěných nedostatků a reakcí kontrolovaných osob s případným oznámením o nápravě zjištěných nedostatků. Faktické odstranění nedostatků zjištěných kontrolou však NKÚ může ověřit až kontrolou následnou, která se mezi zkoumanými kontrolami také vyskytla.

Po rozboru veškerých potřebných dokumentů je možno konstatovat, že vláda věnuje výsledkům kontroly NKÚ značnou pozornost a zodpovědná ministerstva se snaží naplňovat úkoly, které spočívají v odstraňování nedostatků zjištěných NKÚ. Z tohoto pohledu lze usoudit, že kontrola NKÚ plní svůj účel, přestože NKÚ je pouze nalézacím orgánem. Ovšem ve dvou případech bylo následnou kontrolou zjištěno, že deklarovaná opatření ve skutečnosti nebyla naplněna a zjištěné nedostatky byly v jednom případě dokonce ještě většího rozsahu než v kontrole předchozí.

Přínosem této práce je potvrzení skutečnosti, že činnost NKÚ jako orgánu nezávislé kontroly je prospěšná zejména proto, aby zodpovědná ministerstva vykonávala dobrou správu věcí veřejných a aby finanční prostředky ze státního rozpočtu i z Evropské unie byly využívány účelně, hospodárně a efektivně.

## **Klíčová slova**

audit, kontrola, peněžní prostředky, odpady

## **Abstract**

The bachelor's thesis focuses on the analysis of inspections in the field of waste management, which were performed by the Supreme Audit Office in the years 2006–2017 and subsequently on the evaluation of their effectiveness. The first part of the literature search presents the Supreme Audit Office itself, including its position, competence and activities. In the second part of this research, those inspections are analysed and subsequently also the reactions of the inspected persons, the government and possibly the Parliament of the Czech Republic. The effectiveness of these inspections was assessed by comparing the identified deficiencies and the reactions of the inspected persons with a possible notification of the correction of the identified deficiencies. However, the SAO can verify the actual elimination of deficiencies identified by the audit only by the follow-up audit, which also occurred among the examined audits. After analysing all the necessary documents, it can be stated that the government pays considerable attention to the results of the SAO's audit and the responsible ministries are trying to fulfil the tasks of resolving the shortcomings identified by the SAO. From this point of view, it can be concluded that the SAO's audit fulfils its purpose, even though the SAO is only a finding body. However, in two cases, the follow-up inspection revealed that the declared measures had not in fact been complied with and that the deficiencies found were in one case even greater than in the previous inspection. The benefit of this work is the confirmation of the fact that the SAO's activity as an independent audit body is beneficial mainly because the responsible ministries perform good governance and that funds from the state budget and the European Union are used efficiently, economically and effectively.

## **Key words**

audit, control, waste management, finances

## **Seznam použitých zkratk**

**ČIŽP:** Česká inspekce životního prostředí

**ČR:** Česká republika

**ČSÚ:** Český statistický úřad

**EU:** Evropská unie

**EUROSAI:** European Organization of Supreme Audit Institutions. Evropská organizace nejvyšších kontrolních institucí

**INTOSAI:** International Organization of Supreme Audit Institutions, Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí

**MF:** Ministerstvo financí

**MPO:** Ministerstvo průmyslu a obchodu

**MŽP:** Ministerstvo životního prostředí

**NKÚ:** Nejvyšší kontrolní úřad

**NO:** Nebezpečný odpad

**OPŽP:** Operační program životního prostředí

**SFŽP:** Státní fond životního prostředí

**SÚRAO:** Správa úložišť radioaktivních odpadů

**WGEA:** Working group of environmental auditing, Pracovní skupina auditu životního prostředí



# Obsah

1	Úvod.....	1
2	Cíl práce .....	2
3	Literární rešerše.....	3
3.1	Nejvyšší kontrolní úřad a jeho činnost.....	3
3.1.1	Postavení a působnost .....	3
3.1.2	Organizační struktura NKÚ .....	5
3.1.3	Úvahy nad možným rozšířením působnosti NKÚ .....	6
3.1.4	Výkon kontroly NKÚ.....	8
3.2	Zkoumané kontrolní akce NKÚ .....	14
3.2.1	Kontrolní akce č. 05/28 .....	14
3.2.2	Kontrolní akce č. 09/15 .....	18
3.2.3	Kontrolní akce č. 10/14 .....	20
3.2.4	Kontrolní akce č. 12/20 .....	23
3.2.5	Kontrolní akce č. 16/23 .....	25
4	Metodika .....	29
5	Shrnutí a výsledky.....	31
6	Diskuse.....	33
7	Doporučení.....	35
8	Závěr .....	36
9	Zdroje a použitá literatura .....	37
9.1	Odborné publikace .....	37
9.2	Legislativní zdroje.....	38
9.3	Internetové zdroje.....	39

# 1 Úvod

Nejvyšší kontrolní úřad je instituce kontrolující hospodaření s majetkem a finančními prostředky státu. Kontrolu provádí podle zákona č. 166/1993 Sb. o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ provádí kontrolu jak příjmové, tak i výdajové stránky státního rozpočtu. Dále úřad kontroluje hospodaření s prostředky, které jsou České republice poskytnuty ze zahraničí. Zejména se jedná o prostředky Evropské unie. Úkolem NKÚ je poskytnutí zpětné vazby vykonavatelům a tvůrcům politik státu, aby bylo zřejmé, jak a za jakou cenu se daří tyto politiky naplnit, jak byly účinné a jaké měly ekonomické a jiné dopady. NKÚ vyhodnocuje nezávisle a nestranně informace o účelnosti, hospodárnosti a efektivitě vynakládání prostředků státu a o dodržování právně závazných norem. Smyslem této kontrolní činnosti je zjištění, zda a do jaké míry veřejné prostředky přispěly ke zlepšení daného stavu a upozornění na slabiny v oblasti jejich vynakládání (NKÚ ©2020a).

Odpadové hospodářství je oblast národního hospodářství, která se dynamicky rozvíjí. Nakládání s odpady v současné době upravuje zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů. Tento zákon stanovuje práva a povinnosti osobám, které působí v oblasti hospodaření s odpady, apeluje na předcházení vzniku odpadů, stanovuje hierarchii nakládání s odpady a dále prosazuje principy ochrany zdraví lidí a životního prostředí při nakládání s odpady (MŽP ©2020a). Zdroje financí, které jsou pro ochranu životního prostředí a následně tedy i pro odpadové hospodářství nejvýznamnější, pocházejí z Evropských fondů a veřejných rozpočtů. (MŽP ©2020b). Projekty a veškeré činnosti z oblasti odpadového hospodářství, které pro zajištění jejich realizace čerpají z těchto prostředků, následně zpravidla procházejí kontrolou. Samotná kontrola je v mnoha případech prováděna již zmíněným Nejvyšším kontrolním úřadem (Tyšlerová a kol., 2019)

Tato práce se pohybuje na pomezí rešeršního charakteru a práce zpracovávající již existující data, a to především z důvodu analýzy informací z daných dokumentů. Proto je ve struktuře práce obsažena kapitola „Metodika“, která se v bakalářské práci rešeršního charakteru zpravidla nevyskytuje.

## **2 Cíl práce**

Cílem této práce je vyhodnocení nakládání s finančními prostředky v oblasti hospodaření s odpady. Tohoto vyhodnocení bude dosaženo po analýze vybraných již uzavřených kontrol z oblasti odpadového hospodářství, které byly provedeny Nejvyšším kontrolním úřadem, a to v období mezi lety 2006–2017. Po vysvětlení postavení a působnosti a činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu budou v práci rozpracovány dokumenty týkající se zmíněných kontrolních akcí, včetně reakcí vlády a klíčových institucí na zjištění NKÚ s následným celkovým vyhodnocením a doporučujícím návrhem.

## 3 Literární rešerše

### 3.1 Nejvyšší kontrolní úřad a jeho činnost

#### 3.1.1 Postavení a působnost

Nejvyšší kontrolní úřad byl zřízen Ústavou České republiky a je uveden v hlavě páté. Jedná se tedy o orgán Ústavy, který je nezávislý na moci zákonodárné, výkonné i soudní. Skutečnost, že NKÚ je orgánem České republiky, značí, že se jedná o orgán státu, skrze něhož je vykonávána státní moc. Působení úřadu je tedy upraveno normami ústavního pořádku, které obecně upravují fungování státní moci. Dalším faktem je povinnost státu nést odpovědnost za veškerou činnost úřadu, což také zahrnuje odpovědnost za škody, které by mohly být způsobeny nesprávným úředním postupem či nezákonným rozhodnutím (Koucká Höfferová a kol., 2017).

Ono nezávislé postavení v maximálně možném rozsahu brání tomu, aby působení NKÚ bylo ovlivňováno politickými vlivy. Mimo institucionální nezávislost je úřad také význačný přiměřenou finanční nezávislostí. Orgán, který je v tomto směru jediný určující, je Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, která zároveň je oprávněna provádět kontrolu hospodaření úřadu (NKÚ ©2020b). Poslanecká sněmovna ovšem nemá právo NKÚ zadávat úkoly, či mu přikazovat, které kontrolní akce mají nebo nemají být provedeny ani jakým způsobem mají být zjištěné skutečnosti dané kontroly hodnoceny. Kdyby tomu tak nebylo, mohlo by to způsobit svázanost a politizaci činnosti NKÚ konkrétní sněmovní většinou a následný rozpor s jeho ústavním posláním. (Koucká Höfferová a kol., 2017).

Prezident NKÚ každoročně předává Ministerstvu financí a Poslanecké sněmovně závěrečný účet, jehož obsahem je ucelená informace o hospodaření úřadu za daný rok. Součástí je zároveň údaj o příjmech a výdajích, o výdajích nespotřebovaných, nebo také rozpočtová bilance. Tento účet je současně prověřen nezávislým auditorem (NKÚ ©2020b).

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, obsahuje detailnější úpravu postavení, působnosti činnosti a organizační struktury NKÚ. Dle zmíněného zákona úřad vykonává primárně kontrolu hospodaření s majetkem státu, s peněžními prostředky, které byly vybrány ve prospěch právnických osob na základě zákona,

hospodaření s financemi, které byly ČR poskytnuty ze zahraničí a v neposlední řadě plnění příjmových a výdajových položek státního rozpočtu (NKÚ ©2019).

Nejvyšší kontrolní úřad sídlí v hlavním městě ČR Praze. Za daných okolností má prezident NKÚ právo, případně i povinnost se zúčastnit schůze komory Parlamentu a zároveň má také právo účasti na jednání vlády.

Nejvyšší kontrolní úřad je nalézacím orgánem. Nemá tedy ve své kompetenci kontrolovaným osobám ukládat sankce za zjištěné nedostatky. Jedinou výjimkou je možnost uložení pořádkové pokuty do výše 50 000 Kč kontrolovaným osobám, a to v případě, že by odmítly NKÚ poskytnout zákonem požadovanou součinnost při výkonu kontroly (Koucká Höfferová a kol., 2017).

NKÚ je členem mezinárodní organizace kontrolních institucí INTOSAI i evropské regionální organizace EUROSAI (NKÚ ©2020c). INTOSAI (International Organization of Supreme Audit) je organizace, která si klade za svůj cíl podporovat výměnu názorů a zkušeností o vládním auditu mezi nejvyššími kontrolními institucemi (BAI ©2001). Základním dokumentem upravujícím principy nezávislé kontroly je Lidská deklarace, která byla přijata v roce 1977 na IX. kongresu INTOSAI v Limě (Peru) (INTOSAI ©2020). Předpoklad nezávislosti NKÚ, tím myšleno všech jeho orgánů a také jeho členů, z tohoto dokumentu vyplývá (Koucká Höfferová a kol., 2017). NKÚ je v rámci INTOSAI členem různých pracovních skupin, např. WGEA (Working group of environmental auditing), což je pracovní skupina sdružující nejvyšší kontrolní instituce, které se zaměřují na audity v oblasti životního prostředí. NKÚ využívá různé metodické materiály vytvářené touto pracovní skupinou a podílí se na výměně poznatků z kontrol v této oblasti (WGEA ©2010).

EUROSAI (European Organization of Supreme Audit Institutions) je jednou z regionálních skupin Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI) (EUROSAI ©2020). Tato skupina sdružuje 49 nejvyšších kontrolních institucí evropských zemí a Evropský účetní dvůr. Mezi jeho cíle patří především podpora profesní spolupráce mezi členskými institucemi, výměna informací a dokumentů, studium auditu ve veřejném sektoru, podpora vytváření akademických

pozic v této oblasti a zajištění sjednocení terminologie v oblasti auditu ve veřejném sektoru (SAI ©2020).

### **3.1.2 Organizační struktura NKÚ**

Zákonem o NKÚ jsou stanoveny orgány úřadu, jimiž jsou prezident NKÚ, viceprezident NKÚ, Kolegium NKÚ, Kárná komora NKÚ a Senáty NKÚ. Kolegium, senáty a Kárná komora jsou kolektivní orgány, jejichž činnosti se řídí, kromě zákona o NKÚ, také vlastními jednacími řády, které jsou projednávány a schvalovány Kolegiem.

V čele úřadu stojí prezident NKÚ, který jeho jménem jedná navenek a řídí jej. Předsedá Kárné komoře a Kolegiu a také koordinuje činnost všech orgánů NKÚ. Po projednání v Kolegiu schvaluje pracovní a organizační řád NKÚ.

Prezidenta NKÚ po dobu jeho nepřítomnosti zastupuje v plném rozsahu viceprezident NKÚ. V některých dalších konkrétních situacích zastupuje prezidenta na základě jeho pověření. Prezident NKÚ i viceprezident NKÚ jsou ústavními činiteli a do funkce jsou jmenováni prezidentem republiky na základě návrhu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Jejich funkční období je devět let.

Kolegium NKÚ je zákonem o NKÚ definováno jako kolektivní orgán. Je tvořeno prezidentem NKÚ, viceprezidentem NKÚ, a patnácti členy NKÚ. Kolegium má ve své působnosti primárně posuzování a rozhodování otázek, které se týkají kontrolní činnosti, avšak plní také kontrolní funkci v případě hospodaření NKÚ, a to konkrétně schvalování návrhu rozpočtu a závěrečného účtu (Kadaňová a kol., 2006).

Členové NKÚ jsou voleni do své funkce Poslaneckou sněmovnou na návrh prezidenta NKÚ. Člen NKÚ je v souladu s plánem kontrolní činnosti vykonavatelem kontroly, kontrolní činnost řídí a také vypracovává kontrolní závěry, které vycházejí ze zjištění u kontrolovaných osob. Účastní se činnosti Kolegia NKÚ a senátů NKÚ. Člen úřadu, který vypracovává kontrolní závěr, také rozhoduje o námitkách podjatosti, pokud byly vzneseny kontrolovanou osobou proti danému kontrolorovi (Koucká Höfferová a kol., 2017).

Senáty NKÚ jsou stejně jako v případě Kolegia kolektivními orgány, které jsou složeny ze tří a více členů. Jsou zřizovány při schvalování plánu kontrolní činnosti

Kolegiem NKÚ. Danému senátu vždy předsedá člen úřadu, který byl vybrán Kolegiem NKÚ pro vedení konkrétní kontrolní akce (Kadaňová a kol., 2006).

Kárná komora NKÚ zjišťuje kárnou odpovědnost prezidenta, viceprezidenta a členů úřadu a ukládá kárná opatření. Jedná se o orgán NKÚ, který na návrh oprávněné osoby nebo na vlastní návrh zahájí a následně vede kárné řízení. Podstatou kárného řízení je prošetření, zda-li bylo kárně odpovědnou osobou spácháno kárné provinění, a případně následné uložení kárného opatření (Koucká Höfferová a kol., 2017).

### **3.1.3 Úvahy nad možným rozšířením působnosti NKÚ**

Dosavadní působnost Nejvyššího kontrolního úřadu je omezena čl. 97 odst. 1 Ústavy na kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Podle této stávající ústavní úpravy může NKÚ provádět kontrolu hospodaření jiných subjektů než státu, tzn. jiných osob, což zahrnuje také obce a kraje, jen v případě, kdy hospodaří se státním majetkem (Parlament ČR ©2018a).

Toto omezení kontrolní působnosti NKÚ v praxi brání provést některé kontrolní akce v plném rozsahu. Jedná se primárně o kontrolní akce NKÚ, kdy z důvodu nemožnosti zkontrolovat hospodaření veřejnoprávních institucí, např. územního samosprávného celku nebo jím zřízené, popř. založené právnické osoby, nemohla být daná kontrola provedena komplexně ve všech souvislostech (Parlament ČR ©2018b).

Limská deklarace o základních směrech finanční kontroly, která jak už bylo dříve uvedeno, je všeobecně uznávaným dokumentem Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI), uvádí, že celá správa veřejných prostředků bez ohledu na to, zda a jak se to odráží ve státním rozpočtu, má podléhat kontrole příslušné nejvyšší kontrolní instituce ve státě (Parlament ČR ©2018a).

V této souvislosti je na místě uvést několik příkladů ze evropských zemí, které mají podobnou ústavní úpravu, která je navržena pro zavedení i v právním řádu České republiky. Podle čl. 203 Ústavy Polské republiky může Nejvyšší kontrolní komora kontrolovat hospodaření orgánů územní samosprávy, hospodaření jimi založených právnických osob a dalších organizačních jednotek územní samosprávy. Na základě čl. 150 Ústavy Slovinské republiky je Účetní dvůr nejvyšším orgánem dohledu nad státním rozpočtem, ale také nad veškerými veřejnými výdaji (Klokočka, 2005).

Působnost Rakouského účetního dvora je vymezena ve vztahu k hospodaření federace, zemí, okresů a jejich asociací v čl. 121-128 rakouské Ústavy. Podle čl. 216 Ústavy Portugalska je Účetní dvůr nejvyšším orgánem pověřeným kontrolou legality veřejných výdajů. Díky čl. 136 španělské Ústavy je Účetní dvůr nejvyšším orgánem pro kontrolu účtů a správy majetku státu a veřejného sektoru. Kontrolu veřejných financí mají další evropské státy zajištěnu v různých podobách nezávislými kontrolními orgány (Klokočka a Wagnerová, 2004).

Stávajícím omezeným rozsahem kontrol nakládání s veřejnými prostředky ze strany NKÚ tak Česká republika zatím zaostává jak za původními zeměmi Evropské unie, tak i zeměmi přistoupivšími k Evropské unii po roce 1989, které k již rozsáhlejší kontrole veřejných prostředků realizované jejich nejvyššími kontrolními institucemi přistoupily. Možnost NKÚ prověřovat nakládání s veřejnými prostředky v co nejširším rozsahu zároveň koresponduje s celoevropskou snahou na udržení zdravých veřejných financí (Parlament ČR ©2018b).

Nově koncipované znění čl. 97 Ústavy České republiky takto reaguje na trend směřující k širšímu rozsahu působnosti nejvyšších kontrolních institucí. Toto znění podřazuje pod kontrolní působnost NKÚ hospodaření s veřejnými prostředky, kterými se podle navazující novely zákona o NKÚ rozumí majetek nebo dluh státu, popř. územního samosprávného celku, jakož i majetek nebo dluh jiné právnické osoby. Tyto jiné právnické osoby jsou navrhovanou novelou zákona o NKÚ vymezeny.

Nově navrhovaná úprava působnosti NKÚ umožní výkon jeho kontrolní působnosti nejen ve vztahu ke státnímu rozpočtu a majetku státu, ale i ve vztahu k majetku dalších právnických osob, a to zejména k jejich hospodaření zpravidla s veřejnými prostředky, kde by kontrola měla být více flexibilní.

Kontrola NKÚ by se po novele zákona o NKÚ mohla vztahovat jednak na hospodaření krajů a obcí s rozšířenou působností včetně jejich příspěvkových organizací, ale dále například i na zdravotní pojišťovny, veřejně výzkumné instituce, Českou televizi a Český rozhlas (Parlament ČR © 2018a).



### 3.1.4 Výkon kontroly NKÚ

Celý cyklus kontrolní činnosti začíná podnětem ke kontrolní akci. Podnět může být externí, který svým usnesením dává vláda, Poslanecká sněmovna nebo Senát Parlamentu ČR, a o jeho využití následně rozhodne Kolegium NKÚ. V jiném případě se jedná o interní podnět ke kontrole. Ten připravují podle své věcné působnosti příslušné odbory kontrolní sekce úřadu. Dané odbory přitom berou v potaz také podněty prezidenta, viceprezidenta a členů NKÚ. Jako podklady interního podnětu slouží vlastní NKÚ zpracovaná analýza rizik, podání od veřejnosti, monitoring konkrétní oblasti ve veřejných zdrojích a také analýza dat, které poskytuje veřejná správa a jiné zdroje. Podnětem ke kontrolní akci je dokument čítající zpravidla 5-15 stran a je v něm obsažen předmět a cíle kontroly, kontrolovaná osoba, harmonogram kontrolní akce, důvody pro provedení kontroly, informace o navrhovaných kontrolovaných osobách a další. Podnět není veřejným dokumentem (NKÚ ©2020d). Při přípravě podnětu a programu kontrolní akce NKÚ mimo jiné často využívá metodické materiály vytvářené v rámci pracovní skupiny WGEA (WGEA ©2016).

Z jednotlivých podnětů je následně sestaven plán kontrolní činnosti, jehož návrh předkládá prezident NKÚ ke schválení na jednání Kolegia NKÚ. Jedná se o základní dokument, ze kterého vychází veškerá kontrolní činnost úřadu pro daný rozpočtový rok (Koucká Höfferová a kol., 2017). Plán kontrolní činnosti v závislosti na momentální vytížení členů Kolegia NKÚ obsahuje 30-40 kontrolních akcí. V průběhu roku může být do plánu kontrolní činnosti Kolegiem NKÚ zařazena nová kontrolní akce, ovšem po schválení Kolegiem, tedy většinou jeho členů. V plánu jsou uvedeny základní informace o jednotlivých akcích a dokument je veřejný.

Samotná kontrolní akce je tvořena fází přípravy kontroly, následným výkonem kontroly a zpracováním kontrolního závěru. Účastní se jí zpravidla 5-30 kontrolorů podle počtu kontrolovaných osob a trvá v průměru 10 měsíců.

Kontrola je zahájena při jednání zástupců kontrolované osoby se zástupci NKÚ, kteří kontrolovanou osobu seznámí s předmětem, cíli a průběhem dané kontroly. Zároveň je kontrolovaná osoba seznámena se svými právy a povinnostmi. Při této úvodní schůzce jsou řešeny také záležitosti organizační, což může zahrnovat zejména dohodu o přístupu kontrolorů do prostor kontrolované osoby a zajištění kontaktu na

pověřenou osobu, která v případě potřeby kontrolorům poskytne veškeré informace a dokumenty potřebné ke kontrole.

Programem kontroly je dokument zpravidla o 30-50 stranách, který vypracuje tzv. gestor kontroly (tj. zpravidla vedoucí skupiny kontrolujících, která provádí kontrolu u stežejní kontrolované osoby, tedy zpravidla u příslušného ministerstva) společně s členem NKÚ řídícím danou kontrolu. Obsahem programu kontroly je rozpracovaný předmět a cíle dané kontroly, období, které je kontrolováno, kontrolní rozsah a postup, kritéria hodnocení výsledků kontroly a potenciální rizika a faktory, které kontrolu mohou ovlivnit. V případě, že již byly dříve provedeny kontroly v dané oblasti, tak obsahuje i shrnutí jejich výsledků. Program dále projde připomínkovým řízením v rámci NKÚ a po vypořádání vznesených připomínek program schválí příslušný člen úadu. Program kontroly je neveřejným dokumentem.

K provedení kontroly je často potřebná tzv. instruktáž, která detailně seznámí všechny zúčastněné kontrolory se schváleným programem kontroly. Poté je předmětem diskuze kontrolovaná problematika, metodické postupy a organizační zabezpečení kontroly.

Nejdůležitější částí kontroly je její samotný výkon. Kontroloři ověřují, zda-li jsou kontrolované činnosti v souladu s právními předpisy, dále pak prověřují věcnou a formální správnost oněch činností a zjišťují, jestli jsou hospodárné, efektivní a účelné. Samotný výkon kontroly má za výsledek objektivní posouzení a zhodnocení zjištěných skutečností, které vede ke splnění předmětu kontroly a jejích cílů (NKÚ ©2020d).

Kontroloři mají povinnost zaznamenat zjištěné skutečnosti do kontrolního protokolu. Jedná se o dokument obsahující popis zjištěných skutečností s uvedenými nedostatky a s označením ustanovení konkrétních právních předpisů, které byly porušeny. V protokolu je uvedeno také označení úřadu, jména zúčastněných kontrolorů, místo a čas, kdy byla kontrola provedena, označení kontrolované osoby, předmět kontroly, skutečný zjištěný stav včetně označení všech dokladů a materiálů, o které se kontrolní protokol opírá. Vedoucí skupiny kontrolorů, který je za vypracování protokolu zodpovědný, předá tento elaborát kontrolované osobě a seznámí ji s ním. Kontrolní protokol není zveřejněn a na osoby, které byly s tímto dokumentem

seznámeny, se vztahuje ustanovení o povinnosti zachování mlčenlivosti. Tento dokument slouží pouze jako podklad pro vypracování kontrolního závěru, který je výsledkem kontrolní činnosti úřadu.

Proti kontrolnímu protokolu mohou být kontrolovanou osobou vzneseny námitky vedoucímu skupiny kontrolorů, a to do pěti pracovních dnů od obdržení protokolu. V tomto případě následně vedoucí skupiny kontrolovanou osobu seznámí s vypořádáním námitek písemného rozhodnutí o námitkách. Pokud těmto námitkám není zcela nebo z části vyhověno, má kontrolovaná osoba právo se do 15 dnů proti rozhodnutí odvolat. Kolegium NKÚ na svém jednání odvolání projedná. Jsou-li důvody odvolání pádné, je rozhodnutí o námitkách změněno nebo zrušeno, v opačném případě je odvolání zamítnuto a rozhodnutí potvrzeno. O těchto krocích je následně kontrolovaná osoba informována. (Koucká Höfferová a kol., 2017).

Je-li při kontrole zjištěna skutečnost, která nasvědčuje spáchání trestného činu, je NKÚ povinnen tuto skutečnost nahlásit orgánům, které jsou činné v trestním řízení. Celá záležitost je těmito orgány prošetřena, ovšem není zde povinnost o průběhu šetření NKÚ informovat, jelikož se úřad neúčastní řízení. Při zjištění skutečnosti, která nasvědčuje porušení rozpočtové kázně kontrolovanou osobou, je ona skutečnost oznámena příslušnému finančnímu úřadu. Poté orgán finanční správy posoudí, jestli skutečně k porušení rozpočtové kázně došlo a v případě, že ano, je kontrolované osobě vyměřena finančním úřadem vrátka a penále.

Výsledkem kontrolní činnosti úřadu a završení kontrolní akce je kontrolní závěr, který je vypracován členem NKÚ, jenž konkrétní kontrolu řídil. Zpravidla je zpracován ve spolupráci s klíčovými kontrolory. Konečné verzi kontrolního závěru předchází vypracování návrhu kontrolního závěru. Tento návrh vyhodnotí a zobecní poznatky, které byly kontrolory během kontrolní akce nashromážděny. Návrh následně projde připomínkovým řízením, kde se k němu vyjádří jednotlivé odbory kontrolní sekce, právní odbor a další členové Kolegia NKÚ. Připomínky vypořádá opět člen, který danou kontrolu řídí.

O schválení návrhu kontrolního závěru, který již prošel připomínkovým řízením, rozhoduje Kolegium NKÚ. Pro jeho schválení je nutné získat nadpoloviční většinu

hlasů přítomných členů Kolegia NKÚ. Vůči kontrolnímu závěru není žádný opravný prostředek a na rozdíl od kontrolního protokolu je veřejným dokumentem.

Kontrolní závěr dále po schválení projde grafickou úpravou, korekturou a ostatními procesy, které jsou součástí jeho expedice. Ve chvíli, kdy je také po formální stránce připraven k publikaci, je zaslán předsedovi vlády i předsedům obou komor parlamentu. Teprve po tomto kroku je závěr zveřejněn na internetových stránkách NKÚ a ve Věstníku NKÚ.

Kontrolovaná osoba, popř. příslušné ministerstvo, které ji zaštiťuje, pro projednání ve vládě zpracuje dokument, jehož obsahem je postoj ke kontrolnímu závěru. Zde také navrhne možná opatření k odstranění nedostatků, které byly zjištěny v rámci kontrolní akce NKÚ. Toto stanovisko dále projde připomínkovým řízením NKÚ, a někdy také i Ministerstva financí. Objeví-li se v připomínkovém řízení zásadní připomínky, tak je řeší člen, který danou kontrolu řídil, s odpovědnou osobou konkrétního resortu. V případě, že u těchto zásadních připomínek nedojde na shodě na jejich vypořádání, řeší je následně prezident úřadu s příslušným ministrem. Pokud se podmínky nevypořádají ani na této nejvyšší úrovni, putuje dokument na jednání ve vládě se zásadním rozporem.

Vláda ČR kontrolní závěry projednává zpravidla v rozpravě za účasti prezidenta NKÚ. Vláda ve více než 85% případů přijímá usnesení, ve kterém konkrétnímu ministrovi uloží, aby přijal nápravná opatření, která budou reagovat na zjištěné nedostatky, jenž jsou uvedeny v daném kontrolním závěru. Ministr je zpravidla také pověřen podávat informace kabinetu v určené lhůtě o tom, jaký mají přijatá opatření dopad a zda-li došlo ke zlepšení.

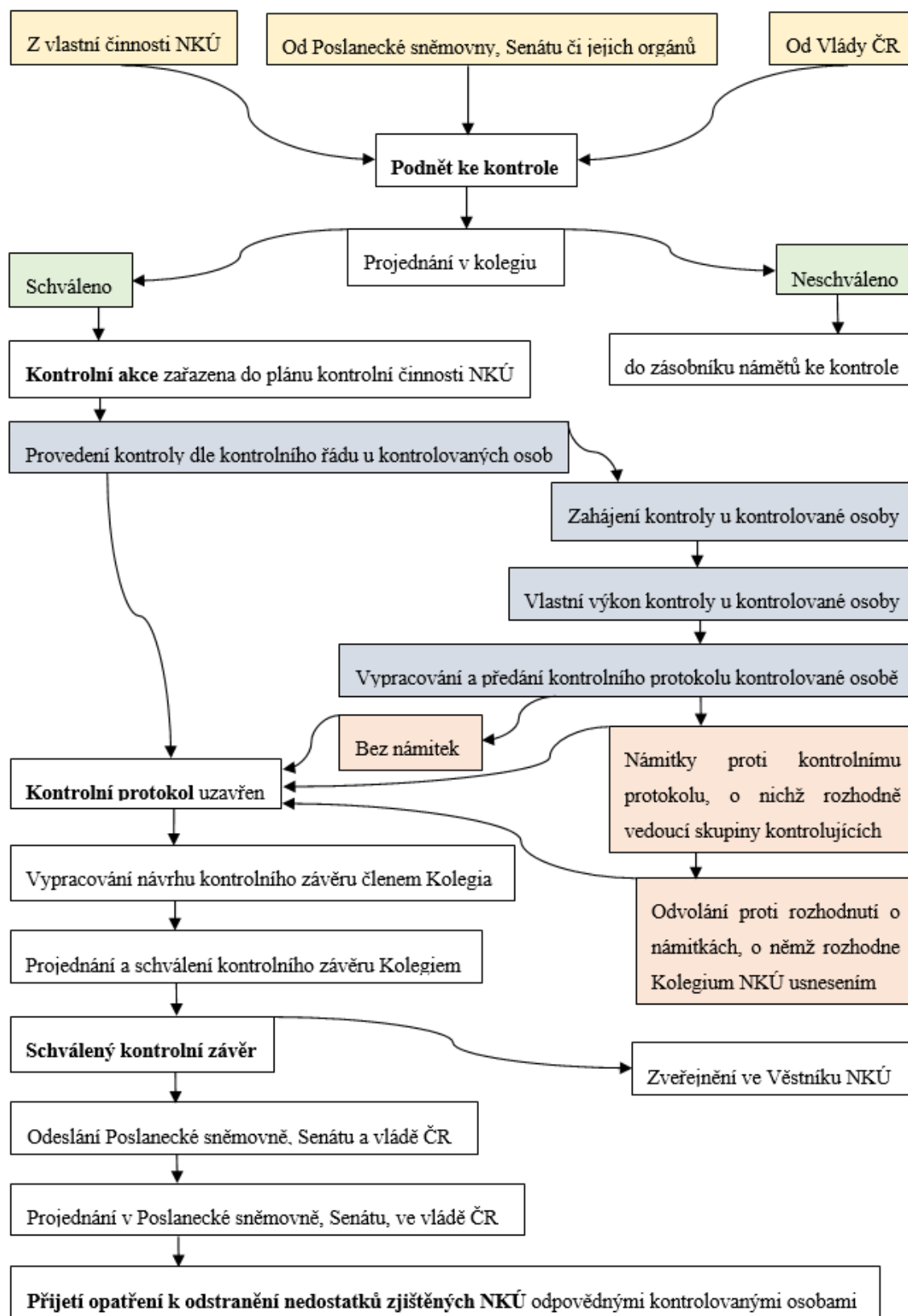
Kontrolní závěry NKÚ jsou zpravidla projednány kontrolním výborem Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, ovšem mohou být projednány i jiným výborem Poslanecké sněmovny či Senátu Parlamentu ČR. Projednání se vždy účastní zástupce NKÚ a klíčové kontrolované osoby, zpravidla příslušného ministerstva.

Nejvyšší kontrolní úřad následně sleduje, jaká opatření byla jako reakce na provedenou kontrolu přijata, jejich začlenění a dopady.

S určitým časovým odstupem, díky němuž je možno vyhodnotit efektivnost zavedených opatření reagujících na kontrolní závěr, NKÚ může do svého plánu

kontrolní činnosti zařadit následnou kontrolu. Cílem této kontroly je zejména ověřit efektivitu zavedených nápravných opatření, zda-li došlo ke zlepšení stavu v dané kontrolované oblasti, popř. v jaké oblasti a proč přetrvávají nedostatky konstatované dříve (NKÚ ©2020d).

## Schéma průběhu kontroly NKÚ



Obrázek 1: Schéma průběhu kontroly NKÚ (vlastní zpracování dle NKÚ ©2020d).

## **3.2 Zkoumané kontrolní akce NKÚ**

### **3.2.1 Kontrolní akce č. 05/28**

#### **Hospodaření s finančními prostředky státu při nakládání s nebezpečnými odpady**

Cílem této kontroly bylo prověřeni hospodaření s finančními prostředky státu, které byly účelově určeny na nakládání s nebezpečnými odpady (dále také „NO“) při jejich likvidaci a prověřit zpoplatňování nebezpečných odpadů.

Kontrola probíhala od listopadu roku 2005 do ledna 2006 a období, na které byla kontrola zaměřena, byly roky 2002–2004. Pro potřebu zjištění některých souvislostí bylo zahrnuto předcházející i navazující období.

Kontrolovanými osobami byly Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“), Česká inspekce životního prostředí (dále také „ČIŽP“), Státní fond životního prostředí České republiky (dále také „SFŽP“) a pět vybraných finančních úřadů a 10 provozovatelů skládek.

#### **Z úvodu kontrolované problematiky vyplývá:**

Vládní nařízení č. 197/2003 Sb., o Plánu odpadového hospodářství ČR, vyhláší cíle a principy v odpadovém hospodářství. Cílem v hospodaření s odpady je primárně omezení produkce odpadu, jeho maximální následné využití, popř. samotné předcházení jeho vzniku. V rámci nebezpečných odpadů bylo hlavním cílem snížení jejich produkce o 20 % do roku 2010 oproti roku 2000. Zákon o odpadech č. 185/2001 Sb. určuje pravidla předcházení vzniku odpadů, nakládání s odpady, práva a povinnosti osob pohybujících se v odvětví odpadového hospodářství a také působnost orgánů veřejné správy.

Ze státního rozpočtu – kapitoly MŽP a z prostředků SFŽP byla v letech 2002–2004 realizována investice do hospodaření s odpady ve výši 1 453 458 000 Kč.

Poplatky za ukládání NO se dělí na složku základní, což jsou poplatky za vlastní uložení odpadu, který je příjmem obce, a na složku rizikovou, která je příjmem SFŽP. Výše rizikové složky poplatku byla pro období 2002–2004 vyčíslena na 2000 Kč za tunu a pro období 2005–2006 na 2500 Kč za tunu. Za odpad, který byl využit

na technické zabezpečení skládky, nejsou poplatky vybírány. Příjmy SFŽP za období 2002–2004, tvořené poplatky za rizikovou složku činily, 345 641 000 Kč.

Povinností provozovatele skládky je tvorba finanční rezervy ve výši stanovené zákonem 100 Kč za tunu nebezpečného odpadu a komunálního odpadu a 35 Kč za tunu ostatního odpadu a odpadu na technické zabezpečení skládky.

Kontrolní činnost v této oblasti zajišťuje ČIŽP, krajský a obecní, popř. celní úřad. Mimo provádění vlastní kontroly mají také tyto složky právo ukládat pokuty dle zákona o odpadech.

### **Ze shrnutí a vyhodnocení kontrolního závěru vyplývá:**

Systém pro výběr a odvod poplatků za ukládání nebezpečného odpadu na skládky má mnoho nedostatků a způsob, jakým jsou vymáhány dlužné poplatky, je nefunkční. Mnoha původcům a také provozovatelům skládek je umožněno tyto poplatky odvádět v minimální výši či neodvádět vůbec.

Výše odvedených poplatků za ukládání nebezpečných odpadů je ovlivněna množstvím nebezpečného odpadu, který je vykazován jako technologický materiál pro technické zabezpečení skládky. Není stanoveno, jaké maximální množství tohoto konkrétního odpadu může být vykazováno, což zapříčinilo průměrný výkaz 46 % objemu z nebezpečného odpadu uloženého na skládky.

SFŽP za období 2002–2004 obdržel z celkové výše rizikové složky poplatků za uložení nebezpečného odpadu, která byla vypočtena dle souhrnné evidence, jen 32 %, což znamená o 748 285 000 Kč méně.

Pokuty, které byly ČIŽP ukládány za porušení povinností, byly po odvolání často sníženy z důvodu shledání pokut neúměrně vysokými, a to i přesto, že se pohybovaly na spodní možné hranici jejich výše. S ohledem na tento aspekt při relativně vysokém počtu porušení zákona o odpadech je zřejmá nedostatečná účinnost ukládání těchto pokut.

Dovážení odpadu do ČR z důvodu jeho následného odstranění je mimo výjimky zakázáno. Z tohoto důvodu dochází k využití nejasnosti legislativy a daný dovážený odpad je označován jako výrobek.



Současná právní úprava má nízkou účinnost, a to z důvodu nejasnosti právních předpisů, zejména nepřesných definic, opožděných a komplikovaných úprav a také jejich častých příliš změn. (NKÚ ©2006)

### **Usnesení vlády ČR ke kontrole NKÚ**

Vláda ČR projednala kontrolní závěr na své schůzi dne 21. června 2006 a přijala usnesení. Součástí byl materiál vlády č.j. 996/06, který obsahoval stanoviska MŽP a MF k tomuto kontrolnímu závěru (Vláda ČR ©2006).

### **Stanovisko MŽP**

MŽP uplatnilo námitky z důvodu nesouhlasu s některými zjištěními NKÚ. V kontrolním závěru jsou uvedeny nedostatky týkající se systému nakládání s nebezpečnými odpady. MŽP má povědomí o složitosti této problematiky a pro zdokonalení systému sdělilo, že přijímá následná opatření:

MŽP uvedlo, že v legislativní oblasti byly vydány a novelizovány právní předpisy.

Byla zpracována „Směrnice MŽP o postupu odboru výkonu státní správy ve věci odvolání proti rozhodnutím České inspekce životního prostředí“. Touto směrnicí je upraveno, že před vydáním každého rozhodnutí o odvolání bude svolána komise, jejíž členové budou zástupci MŽP a ČIŽP. Výsledky jednání zmíněné komise budou písemně zaznamenány.

V červenci 2005 vydalo MŽP vyhlášku č.294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu, jejíž součástí je i stanovení maximálního množství uloženého materiálu pro technické zabezpečení skládky. Za kalendářní rok může tento materiál dosahovat maximálně 25 % podílu ze všech uložených odpadů na dané skládce.

V červnu 2006 byl novelizován zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, a zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon. Touto novelou zákona o odpadech byla maximální možná výše pokut zvýšena na 50 000 000. Kč, dále byly rozšířeny možnosti na uložení pokut i fyzickým osobám, a také rozšířeny pravomoci Policie ČR v oblasti odpadového hospodářství.

MŽP dále uvedlo, že byly provedeny změny v organizační oblasti.

V roce 2004 byla pro zlepšení situace výběru poplatků za ukládání NO na skládkách vytvořena pracovní skupina, jejíž členy jsou zástupci MŽP, ČIŽP a SFŽP.

Ke konkrétním předpisům z oblasti životního prostředí je uskutečňován ekologický audit, který je veden pod záštitou Úřadu vlády ČR. Tento audit zahrnuje vytipování úzkých míst legislativy, a to i v oblasti nakládání s odpady. Přínosem auditu budou návrhy úprav daných právních norem, týkajících se také zákona o odpadech.

Pro řešení postupu zamezujícímu nelegálnímu dovozu odpadu do ČR byla založena stálá komise, která projednává současnou situaci a potřebné kroky. Členy této komise jsou pracovníci ČIŽP, MŽP, Policie ČR a Celní správy. V roce 2006 byla zvýšena kontrolní činnost Policií ČR, ČIŽP a jednotkami mobilního celního dohledu (MŽP ©2006).

#### **Stanovisko Ministerstva financí**

MF ke kontrolnímu závěru NKÚ z kontrolní akce č. 05/28 sdělilo, že nemá zásadní připomínky. Dále MF konstatuje, že ve sledovaném období nebyly krajskými úřady a místně příslušnými obecními úřady téměř vůbec kontrolovány platby poplatků u provozovatelů skládek. MF připomnělo, že od 1.1. 2006 došlo ke změně zákona o odpadech tak, že poplatky a penále jsou vymáhány celními úřady, které jsou místně příslušné katastrálnímu území, kde se skládka nachází (MF ©2006).

#### **Usnesení kontrolního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR**

Kontrolní závěr projednal dne 22. února 2007 kontrolní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a přijal k němu usnesení, dle něhož byl mj. „ministr životního prostředí kontrolním výborem požádán o předložení souhrnného hodnocení účinnosti a přínosu nápravných opatření, která byla přijata pro odstranění nedostatků uvedených v kontrolním závěru NKÚ z kontrolní akce č. 05/28, a to do 31.12. 2007. Dále kontrolní výbor požádal o předložení záměru potřebných legislativních opatření do 15.4. 2007, ve spolupráci se SFŽP, ČIŽP a MF“ (PČR ©2007).

Materiály, o které kontrolní výbor požádal ministra životního prostředí, nebylo možné z dostupných zdrojů dohledat.

### **3.2.2 Kontrolní akce č. 09/15**

#### **Peněžní prostředky spravované Správou úložišť radioaktivních odpadů a majetek státu, s nímž je tato organizační složka státu příslušná hospodařit**

Obdobím, které podléhalo kontrole, byly roky 2007 a 2008, a jejím cílem bylo prověření účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti Správy úložišť radioaktivních odpadů (dále také „SÚRAO“) s peněžními prostředky a s majetkem státu, s nimiž je tato organizační složka státu příslušná hospodařit. Kontrola proběhla v roce 2009.

Kontrolovanými osobami byla Správa úložišť radioaktivních odpadů a Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „MPO“), které je zřizovatelem této organizační složky státu.

#### **Z úvodu do kontrolované problematiky vyplývá:**

Dle zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), je ručitelem za bezpečné ukládání veškerých radioaktivních odpadů stát.

Zmíněným zákonem je předepsáno zřízení státní organizace pro zajišťování činností, které jsou spojeny s ukládáním radioaktivního odpadu. Zároveň je zákonem vymezen předmět činnosti, určeny její orgány a zdroje, ze kterých bude financována. Činnosti této organizace jsou financovány z jaderného účtu, který je veden u České národní banky a je součástí účtů státních finančních aktiv.

#### **Ze shrnutí a vyhodnocení kontrolního závěru vyplývá:**

Veškeré činnosti spojené s ukládáním radioaktivních odpadů jsou atomovým zákonem svěřeny státní organizaci SÚRAO, která byla zřízena MPO.

Původci radioaktivního odpadu jsou povinni odvádět peněžní prostředky státu na činnosti, které jsou spojeny s uložením tohoto radioaktivního odpadu. Činností SÚRAO je také správa odvodů oněch peněžních prostředků.

SÚRAO se v roce 2001 stala organizační složkou státu. Přes tuto skutečnost nebyl novelizován atomový zákon, díky čemuž na sebe nenavazují příslušné zákony. Právní úprava SÚRAO tedy chybí nebo je nedostatečná. Výrazným pochybením je nedostatečná úprava výkonu správy odvodů, které jsou shromažďovány na jaderném účtu a absence úpravy pravidel hospodaření s prostředky účtu.

Fungování SÚRAO bylo financováno ze státního rozpočtu a z jaderného účtu. Z jaderného účtu, který je spravován MF, je financována většina výdajů. MPO, které je zřizovatelem SÚRAO, nezajišťovalo audit prostředků, které byly podnikem SÚRAO čerpány z jaderného účtu, ani prostředků, které byly na jaderný účet odváděny.

V roce 2007 i 2008 činily výše odvodů od velkých původců radioaktivního odpadu, který pochází z jaderných reaktorů, vždy 1 300 000 000 Kč. Tyto odvody nebyly zachyceny v účetnictví SÚRAO a jejich správa byla tímto podnikem prováděna tak, že byly jednou ročně porovnány údaje z kopií výpisů z banky, které poskytlo MF, s údaji, které byly uvedeny v příznání k odvodu. Výpočet výše odvodu a ono příznání k odvodu je vyhotovováno samotným původcem. Ze strany MPO ani SÚRAO nebylo doloženo ověření správnosti výše odvodu.

Atomový zákon ukládá daným právnickým osobám za povinnost tvorbu rezerv, které budou následně využity pro přípravu a realizaci vyřazení určitých jaderných zařízení. Při této kontrolní akci byly objeveny tři případy, kdy přes povinnost daných právnických osob SÚRAO neevidovala tyto subjekty z hlediska tvorby rezerv. V případě nedostatku financí určených na likvidaci jaderného odpadu musí být potřebné prostředky zajištěny státem. Z tohoto důvodu je nedostatečná výše rezerv pro státní rozpočet výrazným rizikem (NKÚ ©2010).

### **Usnesení vlády ČR ke kontrole NKÚ**

Vláda ČR projednala kontrolní závěr na své schůzi dne 7. června 2010 a přijala usnesení. Součástí byl materiál pro jednání vlády č.j. 341/10, který obsahoval stanovisko MPO k tomuto kontrolnímu závěru.

Ministru průmyslu a obchodu a řediteli Správy úložišť radioaktivního odpadu byla vládou uložena realizace opatření potřebných k nápravě zjištěných nedostatků a následné zpravení vlády o plnění těchto opatření, a to do 31. prosince 2010 (Vláda ČR ©2010).

### **Informace o plnění přijatých opatření**

Ministerstvo průmyslu a obchodu podalo vládě ČR informace o plnění přijatých opatření ke kontrolnímu závěru NKÚ č. 09/15. Tento materiál byl předložen na jednání vlády bez rozpravy dne 3. prosince 2010.

Po zjištění, že MPO nebyla v letech 2007 a 2008 zajišťována kontrola prostředků, které SÚRAO čerpala z jaderného účtu ani kontrolu prostředků, které byly na tento účet převáděny, MPO přijalo opatření, že bude samotným MPO tato kontrola pravidelně prováděna.

Podle NKÚ byla závažnou chybou nedostačující úprava výkonu správy odvádění prostředků, které jsou shromažďovány na jaderném účtu, a také absence pravidel, která by upravovala hospodaření prostředky na tomto účtu. Reakcí na toto zjištění byla úprava statutu SÚRAO.

Další opatření, které bylo přijato je ověřování správnosti výše odvodů, které jsou vypočteny a uhrazeny kvartálně, a to samotným podnikem SÚRAO. Následně je jedenkrát za rok MPO ověřována správnost výše odvodů z uplynulého roku.

Závěrem bylo konstatováno, že byly odstraněny formální nedostatky a připravovaným novým zákonem bude upřesněno postavení SÚRAO pro soulad se současnými i předpokládanými budoucími podmínkami (MPO ©2010).

Z dostupných zdrojů bylo možné zjistit, že v roce 2016 nabyl účinnosti nový atomový zákon, který byl ve sbírce zákonů uveřejněn pod č. 263/2016 Sb., atomový zákon, v němž je skutečně upřesněno postavení SÚRAO, její činnost a hospodaření. Tato skutečnost je tedy v souladu s opatřením MPO k nápravě nedostatků zjištěných kontrolou NKÚ, jež bylo avizováno. (Zákon č. 263/2016 Sb.).

#### **3.2.3 Kontrolní akce č. 10/14**

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

Kontrola byla zaměřena na období let 2007–2010 a jejím cílem bylo prověření poskytování, čerpání a využití financí, které byly určeny na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady.

Kontrolovanými osobami byl Státní fond životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí a 11 vybraných příjemců peněžních prostředků.

### **Z úvodu do kontrované politiky vyplývá:**

Ústředním orgánem státní správy je tako pro odpadové hospodářství Ministerstvo životního prostředí. V oblasti hospodaření s odpady vykonává státní dozor a vytváří Plán odpadového hospodářství ČR, to vše ve smyslu zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. MŽP bylo pověřeno řízením Operačního programu životního prostředí (dále také „OPŽP“) pro období 2007–2013, díky čemuž je zodpovědné za účinnost, provádění a správnost řízení OPŽP.

Správcem Státního fondu životního prostředí, který byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, je Ministerstvo životního prostředí. Národní programy, které v oblasti odpadového hospodářství vyhlašovány MŽP, jsou financovány SFŽP a dále je také zajišťováno národní spolufinancování programů, které jsou podporovány z evropských fondů.

### **Ze shrnutí a vyhodnocení kontrolního závěru vyplývá:**

Mezi lety 2003–2007 bylo SFŽP a MŽP vynaloženo 3 414 900 000 Kč z prostředků státu a z fondů Evropské unie. Přínosy, které tato podpora měla pro stav odpadového hospodářství a také její vliv na plnění Plánu odpadového hospodářství ČR, nebyly SFŽP ani MŽP vyhodnoceny.

Kontrola se zabývala 11 projekty, které byly podpořeny z oblasti podpory 4.1 OPŽP. Celkové náklady činily 212 000 000 Kč.

SFŽP ani MŽP nebyly od ukončení realizace zpraveny o využití a provozu zařízení, které byly z financí OPŽP vybudovány. To bylo zapříčiněno nastaveným systémem závěrečného vyhodnocování a také kontrol akcí, které byly z OPŽP financovány.

MŽP bylo u některých cílů, které nebyly plněny, konstatováno jejich nadhodnocení, nereálné stanovení nebo nemožnost hodnocení díky nevhodně nastaveným parametrům.

Pravděpodobně nejproblematičtější cílem Plánu odpadového hospodářství je snížení objemu uloženého komunálního odpadu, který je biologicky rozložitelný (NKÚ ©2011).

## **Usnesení vlády ČR ke kontrole NKÚ**

Vláda ČR projednala kontrolní závěr na své schůzi dne 21. března 2012 a přijala usnesení. Součástí byl materiál vlády č.j. 642/11, který obsahoval stanovisko MŽP k tomuto kontrolnímu závěru.

Ministru životního prostředí byla vládou uložena realizace opatření, která povedou k nápravě stávajících nedostatků a následnou povinnost vládu zpravit o jejich plnění, a to do 30. září 2012 (Vláda ČR ©2012).

## **Informace o plnění přijatých opatření**

Ministerstvo životního prostředí podalo vládě ČR informace o plnění přijatých opatření ke kontrolnímu závěru NKÚ č. 10/14, který byl předložen na jednání vlády dne 27. září 2012.

MŽP uvedlo, že bude zpracován návrh nového zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností. V tomto návrhu bude také zahrnuto periodické vyhodnocování plnění Plánu odpadového hospodářství ČR, jehož základem bude stanovená soustava indikátorů a nová evidence produkce a ohlašování a nakládání s odpady.

Dále MŽP uvedlo, že je intenzivně zpracováváno hodnocení přínosů, které měl finanční obnos 3 400 000 000 Kč, které byly mezi lety 2003–2007 vynaloženy pro zlepšení situace v odpadovém hospodářství. Toto hodnocení bude veřejnosti předloženo do 30. listopadu 2012.

MŽP byl přijat plán rozsáhlé aktualizace Plánu odpadového hospodářství ČR zahrnující také opatření a cíle. Jeho účinnost je předpokládána na rok 2013.

Problematika systematického provádění kontrol stálosti operací byla projednána mezi auditory Pověřeného auditního subjektu a auditory Auditního orgánu (Ministerstva financí). V této době je připravena aktualizace pracovních postupů OPŽP, kde je systém kontrol nastaven. Tato aktualizace bude platit od 3.9. 2012 (MŽP ©2012).

Ověření, zdali MŽP skutečně vyhodnotilo přínosy, které měly finance, jež byly poskytnuty pro zlepšení situace v odpadovém hospodářství, je zahrnuto v kontrolní akci NKÚ č. 16/23, která se tímto odvětvím také částečně zabývá (NKÚ ©2017).

### **3.2.4 Kontrolní akce č. 12/20**

#### **Prostředky vybírané na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady**

Období, které bylo kontrolováno, byly roky 2007–2011. Jejím cílem bylo prověření výběru prostředků vybíraných na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady.

Kontrolovanými osobami byly MŽP, ČIŽP, SFŽP a 14 příjemců prostředků, převážně provozovatelů skládek.

Tato kontrolní akce byla následnou kontrolou po kontrolní akci NKÚ č. 05/28.

#### **Z úvodu do kontrolované politiky vyplývá:**

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, určuje základní pravidla pro nakládání s odpady, povinnosti jednotlivých účastníků hospodaření s odpady a výše zákonných poplatků.

V oblasti odpadového hospodářství je vrchní dozor vykonáván MŽP.

Dodržování právních předpisů a ustanovení osobami oprávněnými k podnikání v oblasti hospodaření s odpady a dodržování rozhodnutí správních úřadů v této oblasti je vykonáváno ČIŽP.

V oblasti odpadového hospodářství má SFŽP roli příjemce poplatku za uložení nebezpečného odpadu na skládky.

Provozovatelé skládek a zařízení jsou povinni s nebezpečným odpadem nakládat dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Poplatky za ukládání nebezpečných odpadů na skládku jsou vybírány od původců odpadu těmito provozovateli a následně jsou poplatky odváděny příjemcům (NKÚ ©2013).

Statistika v oblasti odpadového hospodářství je sledována mj. Českým statistickým úřadem, který je odpovědný za hlášení EUROSTAT (EC ©2020). EUROSTAT je statistický úřad Evropské unie, jehož posláním je poskytovat vysoce kvalitní statistiky pro Evropu (EUROSAT ©2020).



### **Ze shrnutí a vyhodnocení kontrolního závěru vyplývá:**

Přes zvýšení sazby rizikové složky poplatku v roce 2009 nebylo zaznamenáno zvýšení příjmů SFŽP, a to i se zjištěním, že množství ukládaného nebezpečného odpadu má tendenci rostoucí.

V oblasti prostředků, které byly na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady vybrány, nedošlo k zásadním pozitivním změnám oproti skutečnostem, které byly zjištěny při kontrolní akci č. 05/28. Naopak bylo NKÚ zjištěno, že v roce 2011 bylo na kontrolované skládky uloženo bez poplatku až 98,5 % nebezpečného odpadu.

Vhledem ke skutečnostem, které byly zjištěny, NKÚ doporučuje přehodnocení systému výběru prostředků na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady a zároveň přehodnocení kompetencí zapojených orgánů, a také využití nebezpečného odpadu při ukládání. Ideální možností by bylo stanovení limitu množství uloženého nebezpečného odpadu v hmotnostních jednotkách, popř. u nebezpečného odpadu stanovení jednotného postupu přepočítávání jednotek hmotnostních na objemové (NKÚ ©2013).

### **Usnesení vlády ČR ke kontrole NKÚ**

Vláda ČR projednala kontrolní závěr na své schůzi dne 2. ledna 2014 a přijala usnesení. Součástí byl materiál vlády č.j. 1200/13, který obsahoval stanovisko MŽP k tomuto kontrolnímu závěru.

Ministru životního prostředí bylo vládou ČR uloženo připravit návrh věcného záměru zákonné úpravy problematiky ukládání a likvidace odpadů včetně odpadů nebezpečných. Dále bylo ministru uloženo za povinnost vládu o postupu plnění tohoto úkolu informovat do 31. března 2014 (Vláda ČR ©2014).

### **Stanovisko MŽP**

Nedostatky, které byly NKÚ zjištěny ohledně výběrů poplatků za ukládání nebezpečných odpadů, jsou MŽP považovány za významné. Nedostatky budou řešeny zejména úpravou legislativních předpisů.

V návrhu úprav zákona o odpadech bude definováno snížení výše rizikové složky poplatku za nebezpečné odpady, jelikož v ČR je tento poplatek vyšší než v ostatních

zemích EU. Dále bude navrženo zpřísnění kontroly použití technického zabezpečení skládek a zlepšení informovanosti mezi SFŽP, ČIŽP a obcemi.

MŽP byl zpracován návrh metodického stanoviska k možnosti využívání odpadu na skládce, který byl následně projednán Ministerstvem pro místní rozvoj. Toto stanovisko bude zasláno k aplikaci ČIŽP a krajským úřadům.

V této době je legislativně umožněno využití 25 % objemu veškerého odpadu na technické zabezpečení skládky. Vyhláška č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadu na skládky a jejich využívání na povrchu terénu, bude upravena tak, že množství odpadu určeného na technické zabezpečení skládky bude sníženo a definováno prostřednictvím hmotnosti ukládaných odpadů. Díky této změně bude docíleno snazší kontroly množství odpadů využitého na technické zabezpečení skládky (MŽP ©2014).

Z dostupných zdrojů bylo možné zjistit, že z aktuálního znění zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, k červnu 2020 je zřejmé, že se od roku 2009 dosud výše rizikové složky poplatku za nebezpečné odpady nezměnila. V tomto případě nebyla MŽP avizovaná náprava nedostatků realizována. Dále v tomto zákoně stojí, že maximální množství odpadu určeného na technické zabezpečení skládky je stanoveno na 20 % objemu veškerého odpadu. Tato hranice byla tedy snížena o 5 %, což je v souladu s opatřením MŽP k nápravě nedostatků zjištěných kontrolou NKÚ (Zákon č. 185/2001 Sb.).

### **3.2.5 Kontrolní akce č. 16/23**

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

Kontrola se zabývala obdobím mezi lety 2012–2016 a jejím cílem bylo prověření poskytování, čerpání a využití peněžních prostředků, které byly určeny k realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady.

Kontrolovanými osobami byli Státní fond životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí a 12 příjemců peněžních prostředků.

## **Z úvodu do kontrolované politiky vyplývá:**

MŽP je dle tzv. kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb. ústřední orgán státní správy a také orgán vrchního dozoru v oblasti životního prostředí. Také plán odpadového hospodářství je vypracováván MŽP.

V oblasti hospodaření s odpady je SFŽP zajišťováno u programů, které jsou podporovány fondy EU, financování podílem také ze zdrojů národních.

Příjemci dotace jsou soukromými či veřejnými subjekty, zodpovědnými za zahájení, následnou realizaci, popř. udržení projektu, který je spolufinancován z evropských fondů. Těmito příjemci je díky právnímu aktu o převodu či poskytnutí podpory a při splnění daných podmínek v něm později předložena žádost o převod finančních prostředků z veřejného rozpočtu.

Plán odpadového hospodářství ČR je základním koncepčním materiálem. Dále se také jedná o nástroj, kterým je řízeno odpadové hospodářství a realizována jeho dlouhodobá strategie.

Prostřednictvím OPŽP 2007–2013 a následně OPŽP 2014–2020 byly z prostředků Fondu soudržnosti poskytovány finanční obnosy pro realizaci určitých opatření v oblasti odpadového hospodářství. Přijetí podpory z obou těchto operačních programů je v souladu s Plánem odpadového hospodářství ČR, jelikož se jedná o jeho nástroje pro realizaci vytyčených cílů.

Díky kontrolní akci se prověřilo, zda finanční prostředky, které byly poskytnuty pro oblast nakládání s odpady měly předpokládaný přínos a dále, zda byly MŽP sledovány a vyhodnocovány přínosy, které podpora měla ve vztahu k odpadovému hospodářství ČR. Kontrola byla dále zaměřena na činnost SFŽP, jakožto subjektu zprostředkujícího oběma operačním programům čerpání a poskytování finančních prostředků.

Bylo také kontrolováno, zda-li jsou vybranými příjemci podpory z OPŽP 2007–2013 plněny povinnosti v po dobu udržitelnosti daných projektů.

Ověřena také byla náprava nedostatků zjištěných při předchozí kontrolní akci NKÚ č. 10/14.

V průběhu bylo podrobena kontrole 16 projektů z OPŽP 2007–2013 a jejich výdaje v celkové výši 410 400 000 Kč.

### **Ze shrnutí a vyhodnocení kontrolního závěru vyplývá:**

V rámci OPŽP 2007–2013 bylo MŽP realizováno v oblasti odpadového hospodářství 4015 projektů se souhrnnými výdaji 18 751 000 000 Kč. Přes tuto skutečnost nebylo MŽP vyhodnoceno, jaké přínosy byly podporou dosaženy.

V roce 2013 nebyl naplněn cíl snížení objemu biologického odpadu ukládaného na skládky na úroveň, která byla stanovena směrnicí o skládkách odpadů. Vyskytuje se zde riziko nesplnění tohoto cíle ani v roce 2020, jelikož MŽP nemá přehled o výši finančních prostředků nutných pro zajištění dosažení cílů směrnice o skládkách odpadů.

Čerpání prostředků OPŽP 2014–2020 je stále zpoždováno.

U subjektů, které jsou příjemci dotací žádné zásadní nedostatky zjištěny nebyly (NKÚ ©2017).

### **Usnesení vlády ČR**

Vláda ČR projednala kontrolní závěr na své schůzi dne 6. listopadu 2017 a přijala usnesení. Součástí byl materiál vlády č.j. 850/17, který obsahoval stanovisko MŽP k tomuto kontrolnímu závěru.

Ministru životního prostředí a 1. místopředsedovi vlády byla vládou uložena realizace opatření vedoucích k nápravě zjištěných nedostatků a následná povinnost vládu o jejím plnění informovat, a to do 30. září 2018 (Vláda ČR ©2017).

Ke skutečnostem, které byly při kontrole NKÚ zjištěny, bylo MŽP přijato následující stanovisko, popř. opatření:

V reakci na nevyhodnocení přínosů OPŽP 2007–2013 k plnění cílů plánu odpadového hospodářství ČR, MŽP plánuje vyhodnocení přínosů realizovaných projektů OPŽP 2007–2013 v souvislosti s plněním cílů plánu odpadového hospodářství ČR 2015–2024, a to do konce roku 2018. Zároveň MŽP zapracuje na aktualizaci a doladění metodiky pro hodnocení přínosů projektů.

K nevhodně nastavené soustavě monitorovacích ukazatelů byla pro programové období 2014–2020 provedena úprava metodických pokynů včetně změny v indikátorové soustavě pro období 2014–2020, která je podle kontrolních zjištění lépe nastavena než v období 2007–2013.

Pro plnění cílů směrnice o skládkách odpadů MŽP uvedlo, že bude novelizována vyhláška č. 321/2014 Sb., o rozsahu a způsobu zajištění odděleného soustředování složek komunálního odpadu. Tato novela bude zaměřena na zvýšení sběru biologicky rozložitelného odpadu, a to hlavně skrz jeho celoroční sběr v obcích (MŽP ©2017).

Z dostupných zdrojů bylo možné zjistit, že v roce 2019 byl MŽP vydán dokument, který hodnotí přínosy OPŽP 2007–2013 pro jednotlivé cíle plánu odpadového hospodářství a průběžné zhodnocení přínosů OPŽP 2014–2020, čímž byla realizována deklarovaná náprava předešlého nedostatku (MŽP ©2019).

K červnu 2020 je ve vyhlášce č. 321/2014 Sb., o rozsahu a způsobu zajištění odděleného soustředování složek komunálních odpadů obsaženo sdělení o povinnosti obce celoročně zajistit místa pro oddělené soustředování jedlých olejů a tuků. Tento aspekt by měl výrazně přispět k plnění cílů směrnice o skládkách odpadu (Vyhláška č. 321/2014 Sb.).

## 4 Metodika

V první části literární rešerše je v kapitole „Nejvyšší kontrolní úřad a jeho činnost“ tento kontrolní orgán představen. Je zde popsáno jeho postavení a působnost, organizační struktura a samotná kontrola. Ona teoretická průprava usnadňuje prohlédnutí do problematiky kontroly veřejného sektoru, prováděné tímto nezávislým úřadem.

V druhé části literární rešerše se v kapitole „Zkoumané kontrolní akce NKÚ“ vyskytují již samotné dokumenty týkající se daných kontrol, které jsou předmětem analýzy. Tyto podklady byly zpracovány pro přehledné sdělení informací, týkajících se dané kontrolní akce NKÚ a následných reakcí vlády či kontrolovaných osob.

Kontrolní závěry z oblasti životního prostředí, jejichž předmětem je odpadové hospodářství, byly vyhledány v registru kontrolních akcí a kontrolovaných osob, který se nachází na oficiálních internetových stránkách NKÚ. Odkaz na registr zde:

<https://www.nku.cz/scripts/rka/prehled-kontrol.asp?odeslano=0>

V tištěné podobě je možno kontrolní závěry dohledat ve Věstníku, který NKÚ vydává zpravidla čtvrtletně v jednotlivých letech.

V obecných informacích o dané kontrolní akci se v řádku „Jednání ve vládě“ nachází číslo jednací daného materiálu a následně číslo usnesení vlády. Díky tomuto označení je možno na internetových stránkách vlády vyhledat dokument obsahující usnesení vlády, které je reakcí na konkrétní kontrolní akci. Odkaz na stránky zde:

<https://apps.odok.cz/djv-agenda-list?>

Na parlamentní půdě jsou kontrolní závěry zpravidla projednány kontrolním výborem. V případě, že tomu tak bylo, je v informacích o kontrolní akci v řádku „Jednání v parlamentu“ zmíněno číslo usnesení kontrolního výboru. Ono usnesení je možno dohledat na internetových stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Odkaz na stránky zde:

<https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=3605&ido=1306&kk=5&td=1&n=1>

Stanoviska příslušných ministerstev, popř. Informace o plnění přijatých opatření se také nachází v informačním systému eKLEP - <https://apps.odok.cz/eklep>, ovšem ne v sekci pro veřejnost. Pro získání těchto materiálů bylo potřeba kontaktovat právní a kontrolní odbor vlády ČR. Po domluvě mi bylo prezenčně dovoleno do materiálů nahlédnout.

Pro ověření plnění konkrétních nápravných opatření bylo také potřeba prostudovat z veřejně dostupných zdrojů aktuální zákony, vyhlášky, či některé dokumenty vydané samotnou kontrolovanou osobou, a tedy využít metody analýzy.

## 5 Shrnutí a výsledky

Nejvyšší kontrolní úřad realizoval v období 2006–2017 celkem 5 kontrolních akcí, jejichž předmětem bylo zhodnocení hospodaření s financemi, které byly určeny na nakládání s odpady. Kontrole byly podrobeny peněžní prostředky z kapitoly MŽP, SFŽP a OPŽP ve výši cca 980 mil. Kč, jak je patrné z kontrolních závěrů 05/28, 10/14 a 16/23. Dále byla provedena kontrolní akce č. 09/15, kontrola SÚRAO, která byla koncipována jako systémová, u níž nelze vyčíslit objem kontrolovaných prostředků. Stojí za pozornost uvést, že příjmy SÚRAO od původců radioaktivního odpadu za kontrolované období 2007–2008 činily více než 2,65 mld. Kč. Další analyzovaná kontrolní akce, u níž nebyla uvedena výše kontrolovaných finančních prostředků byla pod č. 12/20. Tato kontrola byla provedena jako následná, tedy navazující na kontrolní akci č. 05/28. Smutným zjištěním byla skutečnost, že NKÚ shledal obdobné nedostatky jako při předchozí kontrolní akci.

číslo kontroly NKÚ	05/28	09/15	10/14	12/20	16/23
výše kontrolovaných prostředků (v mil. Kč)	356,89	neuveďeno	212	neuveďeno	410,4

Tabulka 1: Výše kontrolovaných finančních prostředků při jednotlivých kontrolních akcích (vlastní zpracování dle NKÚ ©2006, ©2010, ©2011, ©2013, ©2017).

### Mezi nejvýznamnější zjištění za zkoumané období patřilo:

Kontrolní akce č. 05/28 - Systém pro výběr a odvod poplatků za ukládání nebezpečného odpadu na skládky je nefunkční. Není stanoveno, jaké maximální množství nebezpečného odpadu může být vykazováno jako technologický materiál, který je osvobozen od poplatku.

Kontrolní akce č. 09/15 - Přes skutečnost, že je atomovým zákonem právníkům osobám ukládána povinnost tvorby rezerv pro případnou přípravu a realizaci vyřazení určitých jaderných zařízení, výše rezerv byly v kontrolovaných letech shledány jako nedostatečné. Tato skutečnost představovala riziko pro státní rozpočet.

Kontrolní akce č. 10/14 - SFŽP ani MŽP nevyhodnotilo přínosy podpory vynaložené státem a fondy EU pro oblast odpadového hospodářství. SFŽP ani MŽP nebyly od ukončení realizace informovány o využití a provozu zařízení, které byly z financí



OPŽP vybudovány, což svědčí o nevhodně nastaveném systému závěrečného vyhodnocování a kontrol financovaných akcí.

Kontrolní akce č. 12/20 - Přestože se jednalo o následnou kontrolu v této oblasti, nedošlo k zásadním pozitivním změnám oproti nedostatkům zjištěným při kontrolní akci č. 05/28. Naopak bylo NKÚ zjištěno, že v roce 2011 bylo na kontrolované skládce uloženo více než 98 % nebezpečného odpadu bez poplatku.

Kontrolní akce č. 16/23 - Přestože v rámci OPŽP 2007–2013 bylo MŽP realizováno v oblasti odpadového hospodářství více než 4000 projektů s celkovými výdaji téměř 19 mld. Kč, MŽP nevyhodnotilo, jaké přínosy byly podporou dosaženy. Tento nedostatek byl zmíněn již v roce 2011 při kontrole č. 10/14.

Přestože účast prezidenta NKÚ na jednání vlády není v zákoně uvedena jako jeho povinnost, vláda ČR projednává kontrolní závěry NKÚ vždy za účasti prezidenta či viceprezidenta NKÚ (Zákon č. 166/1993 Sb.). Je možno konstatovat, že vláda ČR věnuje výsledkům kontroly NKÚ značnou pozornost. Obsahuje-li usnesení vlády ukládací část, zodpovědná ministerstva se uložené úkoly spočívající v nápravě nedostatků zjištěných NKÚ snaží naplňovat. Po formální stránce tak činí zpravidla vždy, a následně podávají vládě ČR písemné informace o přijatých opatřeních, z čehož by se dalo usoudit, že NKÚ přispívá k dobré správě věcí veřejných. Z tohoto pohledu lze konstatovat, že kontrola NKÚ plní svůj účel, přestože je NKÚ pouze nalézacím orgánem. Z analýzy 5 kontrol jsem však zjistil dva případy, kdy přestože se dané ministerstvo ve svém stanovisku ztotožnilo s výsledky kontroly NKÚ a deklarovalo přijetí opatření, následnou kontrolou však NKÚ zjistil, že deklarovaná opatření nebyla ve skutečnosti naplněna, ba dokonce byly zjištěny nedostatky většího rozsahu než v původní kontrole.

## 6 Diskuse

Při vyhledávání informací a materiálů potřebných pro zpracování této práce vyplynula následující skutečnost. Jak je již zmíněno v kapitole „Metodika“, vládní materiály obsahující stanoviska ministerstev ke kontrolním závěrům, případně materiály obsahující informace o plnění nápravných opatření, která jsou reakcí na kontrolní závěry NKÚ a usnesení vlády ČR, nejsou standartně přístupna veřejnosti. Jelikož jsou veřejně přístupny kontrolní závěry NKÚ, stanoviska výborů a případně usnesení vlády ČR, absence zmiňovaných stanovisek a materiálů informujících vládu o plnění opatření ohledně nedostatků zjištěných NKÚ může zapříčinit neúplný pohled na tento kontrolní cyklus a nemožnost úplného ověření zhodnocení práce NKÚ. Z tohoto důvodu by bylo vhodné široké veřejnosti k těmto materiálům udělit přístup např. skrze internetové stránky vlády ČR.

Po prostudování značného množství dokumentů týkajících se tématu této práce lze dojít k názoru, že problematika kontroly NKÚ není širší veřejnosti dostatečně známa. Toto nedostatečné povědomí o práci NKÚ je pravděpodobně zapříčiněno složitostí získávání informací z tohoto odvětví a také v některých případech nedostatečnou prezentací činnosti této nezávislé kontrolní instituce. Na druhou stranu to může být pro NKÚ i výhodou, jelikož na něj není upoutávána nadměrná pozornost a vyvíjen nepatřičný mediální a politický tlak, což posiluje jeho nezávislost a dává větší prostor pro soustředění se na kvalitu své práce.

Možné rozšíření působnosti NKÚ do širší oblasti veřejné správy by mělo znamenat i větší prostor pro širší diskusi o práci NKÚ, což by mohlo přispět ke zkvalitnění činnosti tohoto kontrolního orgánu. Komplexní posouzení kontrolované problematiky by mělo vést k zodpovědnějšímu přístupu kontrolovaných osob na různých úrovních, což by ve svém důsledku mohlo zkvalitnit veřejnou správu v České republice. Cílem tohoto rozšíření působnosti po vzoru podobných zahraničních kontrolních orgánů, jak je již zmíněno v podkapitole č. 3.1.3 Úvahy nad možným rozšířením působnosti NKÚ, by tedy byla možnost kontrolovat, jak se svými rozpočty hospodaří větší města, kraje a městské firmy. V tomto vidím určitou naději do budoucna. Nejvyšší kontrolní úřad jako náš jediný nezávislý externí auditní

orgán má své nezastupitelné místo, a právě z tohoto důvodu je třeba k jeho práci přistupovat s respektem.

## 7 Doporučení

Z diskuse vyplývá také doporučení zpřístupnit veřejnosti vládní materiály obsahující stanoviska daných ministerstev ke kontrolním závěrům NKÚ, případně informace o plnění nápravných opatření. To by umožnilo komplexní pohled na celý kontrolní cyklus.

Z výše uvedených skutečností je zřejmé, že ne ze všech kontrolních závěrů bylo možné zjistit celkovou výši finančních prostředků podrobenou kontrole NKÚ. U systémových kontrol prováděných NKÚ není prioritou určit výši prověřených finančních prostředků, ale prvořadým úkolem NKÚ u těchto kontrol je prověření funkčnosti systému poskytování těchto prostředků jako celku. Určení výše kontrolovaných prostředků je naopak důležité u ryze finančních kontrol. I u systémových kontrol by však bylo vhodné v rámci prověření funkčnosti systému poskytování finančních prostředků vybrat určitý kontrolovaný finanční vzorek, vyčíslit jej, následně prověřit a vyhodnotit.

Ministerstva zodpovědná za vynakládání značných finančních prostředků, přestože se dá říci, že v mnoha případech plní svoje úkoly i ve smyslu doporučení NKÚ, by měla být v některých případech při odstraňování nedostatků zjištěných NKÚ důslednější a zodpovědnější.

## 8 Závěr

Po důsledném prozkoumání pěti kontrolních akcí, které byly provedeny NKÚ v období let 2006–2017 a důkladném seznámení se s navazujícími vládními materiály, či konkrétními zákony a vyhláškami, bylo možno vyhodnotit pozitiva a zároveň také i negativa jak v samotných kontrolních procesech NKÚ, tak zejména v činnostech zodpovědných orgánů či institucí následujících po kontrole NKÚ.

NKÚ ve svých kontrolních závěrech poukazuje na zjištěné nedostatky a následně doporučuje jejich odstranění. V některých případech ovšem nebylo možné z kontrolních závěrů vyčíst celkový objem kontrolovaných finančních prostředků.

Vláda ČR zpravidla všechny kontrolní závěry projednává na svém jednání, kdy je většinou přijato usnesení s úkolem pro daného ministra přijmout opatření k odstranění nedostatků a následně vládu informovat o jejich plnění, a to do určitého data.

Daná ministerstva vydají svá stanoviska s případnými připomínkami a zpravidla vždy deklarují napravení zjištěných nedostatků. Následně ve většině případů zodpovědně dodrží termín a informují vládu o nápravě nedostatků. Ovšem z 5 mnou vytipovaných a následně analyzovaných kontrol byla jedna z nich kontrolou následnou. V tomto případě nejenže nebyl konkrétní nedostatek, který byl zjištěn předchozí kontrolou odstraněn, jak ministerstvo deklarovalo, ale důsledky tohoto přetrvávajícího nedostatku byly ještě závažnější.

Na základě analýzy dostupných materiálů je možno se přesvědčit, že činnost NKÚ jako orgánu nezávislé kontroly je prospěšná zejména proto, že NKÚ poskytuje zodpovědným ministerstvům doporučení, jak zkvalitnit svou činnost, vykonávat dobrou správu věcí veřejných a aby finanční prostředky ze státního rozpočtu i z Evropské unie byly využívány účelně, efektivně a co nejehospodárnějším způsobem.

Přestože kontrolované osoby ne vždy využívaly poznatky a doporučení NKÚ důsledně a beze zbytku, z dlouhodobějšího horizontu je patrný kvalitativní posun zejména v činnosti zodpovědných ústředních orgánů státní správy.

## 9 Zdroje a použitá literatura

### 9.1 Odborné publikace

- 1) BAI, 2001: The Proceedings of the XVII INCOSAI. The Board of Audit and Inspection, Seoul, Korea, 164 s.
- 2) Klokočka V., Wagnerová E., 2004: Ústavy států Evropské unie 1. díl. Linde Praha a.s., Praha, 795 s.
- 3) Klokočka V., 2005: Ústavy Evropské unie 2. díl. Linde Praha a.s., Praha, 335 s.
- 4) Koucká Höfferová T., Kala M., Krůta, J., Půry F., Suchánek R., 2017: Zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu. Komentář. Wolters Kluwer, Praha, 186 s.
- 5) Kadaňová E., Kalivoda J., Kramář K., 2006: Kontrola ve veřejné správě. Díl V. Vysoká škola Karlovy Vary, Karlovy Vary, 43 s.
- 6) NKÚ, 2006: 05/28 Hospodaření s finančními prostředky státu při nakládání s nebezpečnými odpady. Věstník NKÚ, částka 2/2006, s. 215-226.
- 7) NKÚ, 2010: 09/15 Peněžní prostředky spravované Správou úložišť radioaktivních odpadů a majetek státu, s nímž je tato organizační složka státu příslušná hospodařit. Věstník NKÚ, částka 1/2010, s. 45-54.
- 8) NKÚ, 2011: 10/14 Peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady. Věstník NKÚ, částka 2/2011, s. 197-206.
- 9) NKÚ, 2013: 12/20 Prostředky vybírané na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady. Věstník NKÚ, částka 2/ 2013, s. 231-242.
- 10) NKÚ, 2017: 16/23 Peněžní prostředky určené na realizaci opatření v oblasti nakládání s odpady. Věstník NKÚ, částka 3/2017, s. 607-619.
- 11) NKÚ, 2019: Výroční zpráva 2018. Nejvyšší kontrolní úřad, Praha, 132 s.
- 12) Tyšlerová D., Vácha P., Kilián M., 2019: Hospodaření a nakládání se státním majetkem. C. H. Beck, Praha, 230 s.

## 9.2 Legislativní zdroje a vládní materiály

- 13) MF, 2006: Stanovisko Ministerstva financí ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu č. 05/28. Ministerstvo financí, Praha, 5 s.
- 14) MPO, 2010: Stanovisko Ministerstva průmyslu a obchodu ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu č. 09/15. Ministerstvo průmyslu a obchodu, Praha, 5 s.
- 15) MŽP, 2006: Stanovisko Ministerstva životního prostředí ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu č. 05/28. Ministerstvo financí, Praha, 5 s.
- 16) MŽP, 2012: Stanovisko Ministerstva životního prostředí ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu č. 10/14. Ministerstvo životního prostředí, Praha, 5 s.
- 17) MŽP, 2014: Stanovisko Ministerstva životního prostředí ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu č. 12/20. Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2 s.
- 18) MŽP, 2017: Stanovisko Ministerstva životního prostředí ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu č. 16/23. Ministerstvo životního prostředí, Praha, 8 s.
- 19) Parlament ČR, 2007: Usnesení kontrolního výboru ze 7. schůze dne 22. února 2007, Parlament České republiky, Praha.
- 20) Parlament ČR, 2018a: 229/0, Návrh na vydání ústavního zákona, kterým se mění zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Parlament České republiky, Praha, 11 s.
- 21) Parlament ČR, 2018b: 360/0, Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Parlament České republiky, Praha, 34 s.
- 22) Vláda ČR, 2006: Usnesení vlády ČR ze dne 21. června 2006 č. 761. Vláda České republiky, Praha, 1 s.

- 23) Vláda ČR, 2010: Usnesení vlády ČR ze dne 7. června 2010 č. 439. Vláda České republiky, Praha, 1 s.
- 24) Vláda ČR, 2012: Usnesení vlády ČR ze dne 21. března 2012 č. 188. Vláda České republiky, Praha, 1 s.
- 25) Vláda ČR, 2014: Usnesení vlády ČR ze dne 2. ledna 2014 č. 5. Vláda České republiky, Praha, 1 s.
- 26) Vláda ČR, 2017: Usnesení vlády ČR ze dne 6. listopadu 2017 č. 788. Vláda České republiky, Praha, 1 s.
- 27) Vyhláška č. 321/2014 Sb., o rozsahu a způsobu zajištění odděleného soustředování složek komunálního odpadu.
- 28) Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.
- 29) Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech.
- 30) Zákon č. 185/2016 Sb., atomový zákon

### 9.3 Internetové zdroje

- 31) EC, ©2020: European Commission - Czech Republic [cit. 2020.03.25], dostupné z: <<https://ec.europa.eu/assets/jrc/minventory/node/9445.html>>
- 32) EUROSAI, ©2020: About EUROSAI (online) [cit. 2020.02.05]. Dostupné z: <<https://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/>>
- 33) EUROSTAT, ©2020: Overview (online) [cit. 2020.02.05]. Dostupné z: <<https://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>>
- 34) INTOSAI, ©2020: The Lima Declaration (online) [cit. 2020.02.05]. Dostupné z: <[https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/INT\\_P\\_1\\_u\\_P\\_10/INTOSAI-P-1\\_en.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI-P-1_en.pdf)>
- 35) MŽP, ©2019: Hodnocení přínosů projektů OPŽP (online) [cit. 2020.05.20], dostupné z: <[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prioritni\\_osa\\_6\\_seznam\\_projektu/\\$FILE/ofeu-hodnoceni\\_prinosu\\_projektu\\_OPZP\\_odpady-20191220.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prioritni_osa_6_seznam_projektu/$FILE/ofeu-hodnoceni_prinosu_projektu_OPZP_odpady-20191220.pdf)>



- 36) MŽP, ©2020a: Odpadové hospodářství (online) [cit. 2020.01.08], dostupné z [https://www.mzp.cz/cz/odpadove\\_hospodarstvi](https://www.mzp.cz/cz/odpadove_hospodarstvi)
- 37) MŽP, ©2020b: Financování ochrany životního prostředí (online) [cit. 2020.01.08], dostupné z [https://www.mzp.cz/cz/financovani\\_ochrana\\_zivotni\\_prostredi](https://www.mzp.cz/cz/financovani_ochrana_zivotni_prostredi)
- 38) NKÚ, ©2020a: O nás (online) [cit. 2020.02.09], dostupné z <https://www.nku.cz/cz/o-nas/>
- 39) NKÚ, ©2020b: Postavení a působnost (online) [cit. 2020.02.09], dostupné z <https://www.nku.cz/cz/o-nas/postaveni-a-pusobnost/>
- 40) NKÚ, ©2020c: Mezinárodní spolupráce (online) [cit. 2020.02.15], dostupné z <https://www.nku.cz/cz/o-nas/mezinarodni-spoluprace/>
- 41) NKÚ, ©2020d: Kontrola (online) [cit. 2020.02.20], dostupné z <https://www.nku.cz/cz/kontrola/>
- 42) SAI, ©2020: European organization of supreme audit (online) [cit. 2020.03.05]. Dostupné z: <https://www.dri.rs/about-us/international-cooperation/eurosai.196.html>
- 43) WGEA, ©2010: Auditing Mining: Guidance for Supreme Audit Institutions (online) [cit. 2020.02.20]. Dostupné z: [https://www.environmental-auditing.org/media/2930/2010\\_wgea\\_mining\\_guide\\_a4\\_web.pdf](https://www.environmental-auditing.org/media/2930/2010_wgea_mining_guide_a4_web.pdf)
- 44) WGEA, ©2016: Auditing waste management (online) [cit. 2020.02.20]. Dostupné z: [https://www.environmental-auditing.org/media/5375/wgea-waste-managemen\\_e.pdf](https://www.environmental-auditing.org/media/5375/wgea-waste-managemen_e.pdf)