

**03/16****Příjmy státního rozpočtu plynoucí z pokut ukládaných, vybíraných a vymáhaných správními orgány**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2003 pod č. 03/16. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Zdeňka Profeldová.

Cílem kontroly bylo prověření stavu výběru pokut, porovnání s výsledky předešlé kontrolní akce a rozšíření kontroly na další vybrané správní orgány, které pokuty ukládají, vybírají i vymáhají.

Kontrolované období: roky 2001 a 2002.

Kontrolu provedly v období od července 2003 do ledna 2004 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru státního rozpočtu a z územních odborů jižní Morava, severní Morava, střední Morava, střední Čechy, západní Čechy a severovýchodní Čechy.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo financí;  
Finanční úřad pro Prahu 6;  
Finanční úřad pro Prahu 8;  
Finanční úřad v Nymburku;  
Finanční úřad v Plzni;  
Finanční úřad v Jičíně;  
Finanční úřad v Blansku;  
Finanční úřad v Přerově;  
Finanční úřad Ostrava I;

Ministerstvo vnitra a jeho vybrané organizační součásti: Policie České republiky Správa hl. m. Prahy, Policie České republiky Správa Středočeského kraje, Policie České republiky Správa Východočeského kraje, Policie České republiky Správa Západočeského kraje, Policie České republiky Správa Jihomoravského kraje, Policie České republiky Správa Severomoravského kraje;

Hasičský záchranný sbor Středočeského kraje;  
Hasičský záchranný sbor Plzeňského kraje;  
Hasičský záchranný sbor Královéhradeckého kraje;  
Hasičský záchranný sbor Jihomoravského kraje;  
Hasičský záchranný sbor Moravskoslezského kraje;  
Hasičský záchranný sbor Olomouckého kraje;

Česká správa sociálního zabezpečení a její vybrané organizační součásti: Pražská správa sociálního zabezpečení, Okresní správa sociálního zabezpečení Nymburk, Okresní správa sociálního zabezpečení Plzeň-město, Okresní správa sociálního zabezpečení Jičín, Okresní správa sociálního zabezpečení Blansko, Okresní správa sociálního zabezpečení Ostrava-město, Okresní správa sociálního zabezpečení Přerov;

Ministerstvo kultury;  
Státní ústav pro kontrolu léčiv;  
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Finanční úřad pro Prahu 8, Ministerstvo vnitra a jeho dvě organizační součásti podaly proti kontrolním protokolům námitky, které byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podaly Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Finanční úřad pro Prahu 8 a Ministerstvo vnitra. Tato odvolání byla vypořádána usneseními senátu NKÚ o odvolání.

S e n á t NKÚ (ve složení: Mgr. Zdeňka Profeldová – předsedkyně, JUDr. Eliška Kadaňová, Mgr. Marie Hošková, Ing. Ladislav Zeman – členové) na svém zasedání dne 8. 4. 2004

s c h v á l i l usnesením č. 03/16/17

k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

## I. Úvod

Pravomoc k ukládání, vybírání a vymáhání pokut musí být stanovena zákonem. Pro kontrolované osoby je stanovena dále uvedenými zákony.

**Ministerstvo kultury** (dále jen „MK“) může ukládat pokuty podle:

- zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů;
- zákona č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty.

**Úřad pro ochranu hospodářské soutěže** (dále jen „ÚOHS“) je oprávněn ukládat pokuty na základě:

- zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Tento zákon byl od 1. 7. 2001 nahrazen zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže);
- zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek;
- zákona č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře.

ÚOHS tyto pokuty také vybírá a vymáhá.

**Finanční úřady** ukládají pokuty podle ustanovení § 37 a § 37a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a dále vybírají a vymáhají pokuty uložené jinými správními orgány podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech. Místní příslušnost jednotlivých finančních úřadů pro výběr pokut vyplývá zejména z § 4 odst. 15 zákona č. 337/1992 Sb.

**Policie České republiky** (dále jen „Policie ČR“) je oprávněna ukládat pokuty na základě:

- zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích;
- zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o cestovních dokladech);
- zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů;
- zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních).

**Hasičský záchranný sbor České republiky** (dále jen „HZS ČR“) je tvořen mimo jiné Hasičskými záchrannými sbory krajů (dále jen „HZS krajů“), které jsou organizačními složkami státu a účetními jednotkami. Jednotlivé složky HZS ČR mohou ukládat pokuty na základě:

- zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů;
- zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.

**Česká správa sociálního zabezpečení** (dále jen „ČSSZ“) řídí a kontroluje činnost okresních správ sociálního zabezpečení, které jsou jejími organizačními jednotkami. Správy sociálního zabezpečení mohou ukládat pokuty na základě:

- zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení;
- zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

**Státní ústav pro kontrolu léčiv** (dále jen „SÚKL“) byl zřízen zákonem č. 79/1997 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů, jako správní úřad podřízený Ministerstvu zdravotnictví. SÚKL je oprávněn ukládat pokuty za porušení zákonných povinností na základě:

- zákona č. 79/1997 Sb., o léčivech a o změnách a doplnění některých souvisejících zákonů;
- zákona č. 123/2000 Sb., o zdravotnických prostředcích a o změně některých souvisejících zákonů;
- zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů;
- zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech). Podle zákona č. 79/1997 Sb. a zákona č. 123/2000 Sb. SÚKL pokuty ukládá, vybírá i vymáhá, podle zákona č. 40/1995 Sb. SÚKL pokuty vybírá a vymáhá je finanční úřad, podle zákona č. 477/2001 Sb. SÚKL pokuty pouze ukládá, finanční úřad je vybírá a vymáhá.

*Poznámka: Ustanovení právních předpisů citovaná v tomto kontrolním závěru jsou uváděna ve znění platném pro kontrolované období.*

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Kontrolou byla prověřována návaznost mezi ukládáním, vybíráním a vymáháním pokut v případech, kdy orgán, který pokuty ukládá, není totožný s orgánem, který je vybírá, resp. vymáhá (tzv. „**dělená správa pokut**“), a dále správa pokut orgány, které pokuty ukládají, a rovněž vybírají a vymáhají (tzv. „**ucelená správa pokut**“). Kontrolou byl také prověřen způsob vedení evidence a účtování o pokutách.

### A. Dělená správa pokut

Kontrola byla zaměřena především na prověření správy pokut ukládaných Policií ČR a předávaných finančním úřadům k vymáhání.

#### Ukládání pokut

Policie ČR ukládá pokuty v blokovém řízení. Pokuty jsou:

- na místě zaplacené,
- na místě nezaplacené.

Přehled o výši uložených pokut u kontrolovaných složek Policie ČR (s výjimkou Policie ČR Okresní ředitelství Nymburk, které počet pokut ani finanční vyčíslení v kontrolovaném období neevidovalo) udává tabulka č. 1:

Tabulka č. 1 – **Pokuty v blokovém řízení**

Rok	Celkem	Na místě zaplacené		Na místě nezaplacené	
	(v tis. Kč)	(v tis. Kč)	(v %)	(v tis. Kč)	(v %)
2001	57 236	30 264	52,88	26 972	47,12
2002	56 862	29 266	51,47	27 596	48,53

Uvedený stav signalizuje meziroční nárůst pokut na místě nezaplacených.

Kontrolou bylo zjištěno, že nakládání s bloky na pokuty na místě nezaplacené není věnována dostatečná pozornost. Zatímco s bloky na pokuty na místě zaplacené se nakládá jako s přísně zúčtovatelnými tiskopisy, bloky na pokuty na místě nezaplacené této úpravě nepodléhají, takže není řešen způsob jejich evidence a inventarizace.

Přestupce může pokutu na místě nezaplacenou buď uhradit ve lhůtě do 15 dnů v hotovosti Policii ČR, nebo složenkou s uvedeným účtem místně příslušného finančního úřadu, kterou obdrží zároveň s blokem na pokutu na místě nezaplacenou. Při platbách složenkou na účet finančního úřadu tento mnohdy ještě nemá informace o přestupci. Bloky na pokuty na místě nezaplacené jsou předávány místně příslušným finančním úřadům hromadnými výkazy nedoplatků (příp. sběrnými archy).

Kontrola zjistila, že hromadné výkazy nedoplatků na pokuty na místě nezaplacené byly jednotlivými útvary Policie ČR zasílány na finanční úřady nepravdělně, mnohdy se značným zpožděním, někdy až půl roku od uložení pokuty. Často se stávalo, že výkaz nedoplatků byl zpracován ke společnému datu za několik po sobě jdoucích měsíců.

Hromadné výkazy nedoplatků na pokuty na místě nezaplacené předávané kontrolovanými orgány místně příslušným finančním úřadům vykazovaly značnou chybovost, zejména v uvádění chybných osobních údajů přestupce (chybné či neúplné rodné číslo, neúplná nebo chybná adresa trvalého pobytu) a chybné splatnosti pokut, zahrnutí jiných subjektů do sběrných archů, resp. nepřiložení příslušného bloku. Nejčastějšími chybami na pokutových blocích byly chybějící otisk razítka, neexistence podpisu ukladatele a přestupce, nečitelnost záznamu. Zjišťování přesných údajů zatěžuje finanční úřady, zvyšuje náklady a mnohdy znemožní vymožení pokuty.

Počet a finanční vyjádření pokut uložených jinými správními orgány a převzatých finančními úřady k vymáhání dle statistiky Ministerstva financí (dále jen „MF“) je uveden v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – **Finančními úřady převzato k vymáhání**

Rok	Počet pokut	V tis. Kč
2001	516 328	659 712
2002	527 574	554 352

Zdroj: MF.

Pokuty jsou na finančních úřadech evidovány v rámci Automatizovaného daňového informačního systému (dále jen „ADIS“), což je informační systém používaný územními finančními orgány, který technicky podporuje výkonné a řídicí činnosti při správě daní a poplatků.

Finanční úřady zpracovávaly 2x ročně přehled o vymáhaných pokutách ve formě tabulky ADIS-STAT-9 „Přehled o pokutách uložených jinými orgány a předepsaných finančními úřady k vymáhání“. V této tabulce jsou údaje o převzatých a vymáhaných pokutách členěny dle jednotlivých ukládajících orgánů (mj. Policie ČR). Postup při výběru dat a vykazování údajů do tohoto přehledu nebyl u finančních úřadů jednotný. Např. Finanční úřad v Plzni neevidoval převzaté pokuty podle orgánů, které pokuty uložily, ale zahrnul všechny pokuty převzaté od jiných orgánů k vymáhání do položky „Ostatní“. Finanční úřad Ostrava I nezohledňoval při zpracování údajů např. odpisy a storna pokut.

Z důvodu vyjasňování častých nesrovnalostí v předávaných výkazech o uložených pokutách, zejména Policií ČR, a pozdního zasílání hromadných výkazů nedoplatků, byly pokuty do systému ADIS zadávány na některých kontrolovaných finančních úřadech s několika-měsíčním zpožděním. Např.:

- na Finančním úřadě pro Prahu 8 byly pokuty v roce 2001 do systému ADIS zadávány průměrně s 3 – 4 měsíčním zpožděním a v roce 2002 průměrně s 2 měsíčním zpožděním od uložení pokuty;
- na Finančním úřadě v Plzni byly některé pokuty převzaté v období let 2001 až 2002 od Police ČR zaevidovány do systému ADIS až v průběhu kontroly.

Správní orgány předávaly podklady pro vybírání a vymáhání pokut finančním úřadům v písemné podobě, neboť neexistuje programové vybavení na straně ukladatelů pokut, které by bylo kompatibilní se systémem ADIS. Ruční pořizování dat do systému ADIS je časově náročné a projevuje se při něm chybovost.

### Vybírání a vymáhání pokut

V roce 2001 bylo finančními úřady dle statistiky MF vymoženo celkem 439 801 pokut ve výši 585 mil. Kč a v roce 2002 celkem 415 511 pokut ve výši 474 mil. Kč. Výše nedoplatků na

pokutách k 31. 12. 2002 činila 1 541 mil. Kč. Nejčastějším případem jsou pokuty ukládané orgány Policie ČR a předávané finančním úřadům k vymáhání. Výše nedoplatků na těchto pokutách ke konci roku 2002 činila dle údajů MF cca 1 157 mil. Kč.

Za závažný nedostatek lze považovat legislativně nedořešenou problematiku příslušnosti finančních úřadů k vybírání nebo vymáhání pokut uložených v blokovém řízení Policií ČR. Zákon č. 337/1992 Sb. ve svém § 4 odst. 15 stanoví, že uloží-li platební povinnost orgán, který není současně pověřený jejím vybráním, je k jejímu vybrání místně příslušným orgánem finanční úřad v sídle orgánu, který platební povinnost uložil. Policie ČR je ale v souladu s § 84 zákona č. 200/1990 Sb. oprávněna uložené pokuty vybrat. Místní příslušnost finančních úřadů k vymáhání pokut není zákonem č. 337/1992 Sb. řešena, neboť citované ustanovení zákona hovoří pouze o vybrání a samotný zákon č. 337/1992 Sb. v § 1 odst. 2 vybrání i vymáhání považuje za dvě samostatné činnosti, které (mezi jinými) jsou obsahem pojmu správa daně.

Nesprávný postup Policie ČR byl zjištěn u pokut ukládaných ve správním řízení, kde je právní úpravou příslušnost k vybírání a vymáhání pokut stanovena jednoznačně. Ustanovení § 156 odst. 6 zákona č. 326/1999 Sb. zmocňuje k vybírání pokut Policii ČR a k vymáhání pokut příslušný finanční úřad. Např.:

- Okresní ředitelství Policie ČR Přerov v kontrolovaném období na základě rozhodnutí o uložení pokuty v devíti případech svěřilo vybrání pokuty finančnímu úřadu;
- Policie ČR Správa hlavního města Prahy zaslala v roce 2003 finanční prostředky ze zaplacených pokut, uložených v kontrolovaném období na základě výše uvedeného zákona ve výši 1 576 tis. Kč na účet místně příslušného finančního úřadu, ačkoli pro výběr těchto pokut má zřízen u České národní banky (dále jen „ČNB“) účet s předčíslem 3754.

Postup zpracování pokuty finančními úřady do učinění prvního kroku směřujícího k vymození pokuty je značně zdlouhavý. Většina kontrolovaných finančních úřadů zahajovala vymáhání zasláním výzvy dle § 73 odst. 1 zákona č. 337/1992 Sb. Např. na Finančním úřadě v Blansku byly dlužníkům tyto výzvy zasilány ve lhůtách 8 až 11 měsíců po uložení pokuty Policií ČR. Finanční úřad Ostrava I tyto výzvy dlužníkům nezasílal, ale první úkon směřující k vymáhání pokut byl učiněn zasláním výzvy k součinnosti dle § 34 zákona č. 337/1992 Sb. bankám a ostatním peněžním ústavům. Exekuční příkazy pak byly vydávány i několik měsíců po obdržení odpovědi na tuto výzvu.

V roce 2001 bylo na Finančním úřadě pro Prahu 8 evidováno celkem 540 pokut ve výši 658 tis. Kč a v roce 2002 celkem 1 953 pokut ve výši 2 353 tis. Kč, které byly dle § 88 zákona č. 200/1990 Sb. prekludovány. Do doby prekluze neučinil finanční úřad žádný úkon směřující k vybrání či vymození pokuty.

Zcela neefektivní je ukládání pokut v blokovém řízení cizím státním příslušníkům v případech, kdy tito přestupci pokuty na místě nezaplatí. Nejen, že na blocích na pokuty na místě nezaplacené nejsou uváděny dostatečné údaje pro identifikaci přestupce, ale ani vymáhání těchto pokut finančními úřady není upraveno žádným právním předpisem, neboť zákon č. 252/2000 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek, se na vymáhání pokut nevztahuje. Tuto skutečnost si uvědomují jak orgány Policie ČR, tak i finanční úřady, takže například Okresní ředitelství Policie ČR v Blansku nezahrnulo v roce 2001 do hromadných výkazů pokut na místě nezaplacených předaných finančnímu úřadu 29 přestupců s místem bydliště v zahraničí s celkovou výší pokut 24 tis. Kč a v roce 2002 18 přestupců s výší pokut 19 tis. Kč.

Finanční úřad v Blansku vyřadil z hromadných výkazů nedoplatků na pokutách na místě nezaplacených v roce 2001 celkem 22 pokut uložených přestupcům s trvalým bydlištěm mimo území České republiky ve výši 25 tis. Kč a dále již tyto pokuty nevymáhal. Finanční úřad Ostrava I evidoval pokuty uložené cizím státním příslušníkům ve zvláštní evidenci cizinců. Pokud nejsou pokuty zaplacený do jednoho roku, správce daně provede odpis těchto pokut.

Výše nedoplatků na pokutách uložených cizím státním příslušníkům má narůstající tendenci. Např.:

- u Finančního úřadu v Přerově činila výše nedoplatků na pokutách uložených cizím státním příslušníkům k 31. 12. 2001 celkem 176 tis. Kč a k 31. 12. 2002 celkem 471 tis. Kč;
- u Finančního úřadu v Jičíně činila výše nedoplatků na pokutách uložených cizím státním příslušníkům k 31. 12. 2001 celkem 390 tis. Kč a k 31. 12. 2002 celkem 458 tis. Kč.

Rozhodnutí o uložení pokuty dle zákona č. 200/1990 Sb. nelze vykonat po uplynutí prekluzivní lhůty. Kontrolou bylo zjištěno, že finanční úřady postupovaly nesprávně i u prekludovaných pokut. Postupovaly podle zákona č. 337/1992 Sb., tak jako by dluh stále trval. Např.:

- Finanční úřad Ostrava I odepsal na základě ustanovení § 66 zákona č. 337/1992 Sb. v roce 2001 celkem 8 167 pokut ve výši 6 394 tis. Kč a v roce 2002 celkem 2 579 pokut ve výši 884 tis. Kč, ve kterých byly zahrnuty i pokuty prekludované dle ustanovení § 88 zákona č. 200/1990 Sb.;
- Finanční úřad v Přerově odepsal dle ustanovení § 66 zákona č. 337/1992 Sb. v roce 2001 celkem 285 pokut ve výši 1 408 tis. Kč a v roce 2002 celkem 323 pokut ve výši 847 tis. Kč z důvodu prekluze dle ustanovení § 88 zákona č. 200/1990 Sb.

## **B. Ucelená správa pokut**

### ***Ministerstvo kultury***

Kontrola na MK prověřila správu pokut uložených dle zákona č. 71/1994 Sb., ve znění zákona č. 122/2000 Sb. V kontrolovaném období bylo zahájeno celkem devět správních řízení o uložení pokuty, z toho dvě řízení byla zastavena a ve dvou případech nebylo do doby kontroly řízení ukončeno z důvodu nejasností ve stanovení hodnoty daného majetku. V roce 2001 nebyla uložena žádná pokuta, v roce 2002 bylo uloženo pět pokut v celkové výši 87 tis. Kč. V některých případech byly pokuty ukládány s větším časovým odstupem (cca 1 rok) od doby zahájení správního řízení.

### ***Úřad pro ochranu hospodářské soutěže***

ÚOHS v roce 2001 uložil 81 pokut ve výši celkem 74 071 tis. Kč, právní moci nabylo v tomto roce 62 rozhodnutí na celkovou částku 6 516 tis. Kč, což je 8,8 %. V roce 2002 byly uloženy celkem 94 pokuty ve výši 462 434 tis. Kč, právní moci nabylo v tomto roce 54 rozhodnutí na celkovou částku 19 981 tis. Kč, což je 4,3 %. V roce 2001 byly uhrazeny pokuty ve výši 5 387 tis. Kč a v roce 2002 ve výši 5 901 tis. Kč.

### ***Hasičský záchranný sbor České republiky***

#### **Ukládání pokut**

Ve správním řízení bylo dle údajů Generálního ředitelství HZS ČR v roce 2001 vydáno HZS krajů 16 správních rozhodnutí o uložení pokuty ve výši celkem 347 tis. Kč a 19 rozhodnutí o přestupku ve výši celkem 48 tis. Kč. V roce 2002 bylo vydáno celkem 50 správních rozhodnutí o uložení pokuty ve výši celkem 948 tis. Kč a 40 rozhodnutí o přestupku ve výši celkem 50 tis. Kč. V roce 2001 byly uhrazeny pokuty ve výši 149 tis. Kč a v roce 2002 ve výši 481 tis. Kč.

#### **Vybírání a vymáhání pokut**

Ustanovení § 79 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb. stanoví, že HZS kraje, který pokutu ukládá, ji rovněž vybírá a vymáhá. HZS Plzeňského kraje postupoval v rozporu s tímto ustanovením, neboť většinu uložených pokut nevybíral ani nevymáhal, ale jejich výběr a vymáhání postoupil Finančnímu úřadu v Plzni. V roce 2001 byly Finančnímu úřadu v Plzni předány k výběru a vymáhání pokuty ve výši 74 tis. Kč a v roce 2002 ve výši 126 tis. Kč.

## Česká správa sociálního zabezpečení

### Ukládání pokut

Pokuty byly správami sociálního zabezpečení ukládány zejména za opakované porušování povinností daných platnými zákony. Přehled o výši uložených pokut za kontrolované období uvádí tabulka č. 3.

Tabulka č. 3 – Přehled o výši pokut uložených v kontrolovaném období

Region	Rok 2001	Rok 2002
	(v tis. Kč)	(v tis. Kč)
Pražská správa sociálního zabezpečení	4 942	3 607
Středočeský	13 675	9 033
Západočeský	3 438	4 313
Východočeský	6 020	6 123
Jihomoravský	9 413	6 362
Severomoravský	11 435	12 236
<b>Celkem</b>	<b>48 923</b>	<b>41 674</b>

Zdroj: ČSSZ.

Kontrolou byly zjištěny případy, že v kontrolovaném období byla vydávána rozhodnutí o uložení pokuty i plátcům pojistného odhlášeným z účasti na nemocenském a sociálním pojištění v období let 1996 – 1998, tj. cca 3 – 5 let po odhlášení plátce pojistného.

Např. v roce 2001 činily na Pražské správě sociálního zabezpečení – Územní pracoviště Praha 8 dlužné částky na pokutách uložených v tomto roce celkem 1 426 tis. Kč, z čehož pohledávky vůči odhlášeným plátcům pojistného činily 963 tis. Kč, tj. cca 67 %. V roce 2002 vzrostly dlužné pokuty na 1 609 tis. Kč, z čehož cca 73 % připadlo na pohledávky vůči odhlášeným plátcům pojistného.

### Vybírání a vymáhání pokut

Výkon pravomocných rozhodnutí o uložení pokut je ovlivněn v zákoně stanoveným pořadím použití platby na úhradu dlužných částek u organizací a malých organizací i osob samostatně výdělečně činných tak, že pokuty jsou vždy uhrazeny v prvním pořadí.

Ačkoliv zákon č. 589/1992 Sb. stanovuje prioritu zaplacení pokut, evidovala ČSSZ k 31. 12. 2001 dlužné pokuty ve výši 177 mil. Kč a k 31. 12. 2002 ve výši 194 mil. Kč, neboť aplikací tohoto ustanovení se předmětem exekučního řízení stávají pouze rozhodnutí o uložení pokuty těm plátcům pojistného, kteří zpravidla neplní ani své ostatní zákonné povinnosti a nepoukazují žádné úhrady, a to jak na pojistné, tak na penále. Úspěšnost vymáhání těchto pokut je proto velice nízká. Např. Okresní správa sociálního zabezpečení Ostrava-město evidovala v kontrolovaném období 16 případů nevymahatelných pokut ve výši celkem 128 tis. Kč. Jednalo se o vykonatelná rozhodnutí o uložení pokuty právníckým osobám, u kterých již došlo k výmazu z obchodního rejstříku.

Ustanovení § 74 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), stanovuje orgánu provádějícímu výkon rozhodnutí povinnost oznámit účastníku řízení, jehož se výkon týká, zahájení výkonu rozhodnutí, a je-li třeba, stanovit lhůtu k plnění. Kontrolované správy sociálního zabezpečení ale ve svých oznámeních uváděly i to, jaký způsob vymáhání nedoplatku bude v případě nezaplacení dlužné částky použit. Tímto postupem může být výkon rozhodnutí negativně ovlivněn. Dlužník je předem upozorněn, že v případě nezaplacení dluhu ve stanovené lhůtě dobrovolně bude přikročeno k jejímu vymožení příkázáním pohledávky z jeho účtu nebo jiným vybraným způsobem vymáhání.

Ustanovení § 123b odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb. stanoví možnost odpisu dlužného pojistného a penále, je-li tento dluh zcela nedobytný. Pokuty dle výše uvedeného ustanovení zákona nelze odepsat jako ostatní nedobytné pohledávky. Pokuty zůstávají vedeny

v nedoplatecích po dobu promlčecí lhůty, která je podle občanského zákoníku 10 let. Tento stav způsobuje navyšování celkových nedoplatků ČSSZ.

### ***Státní ústav pro kontrolu léčiv***

#### **Ukládání pokut**

Kontrola byla podrobena správa pokut ukládaných na základě zákonů č. 79/1997 Sb. a č. 123/2000 Sb. SÚKL uložil v roce 2001 a 2002 celkem 60 pokut v celkové výši 1 122 tis. Kč. V roce 2001 bylo zaplacen celkem 312 tis. Kč a v roce 2002 celkem 435 tis. Kč.

I když byly při ukládání pokut dodrženy subjektivní i objektivní lhůty stanovené příslušnými zákony, byla rozhodnutí o uložení pokuty vydávána se značným zpožděním. V sedmi případech uplynulo od zjištění porušení obecně závazných právních předpisů do vydání rozhodnutí o uložení pokuty cca 10 měsíců.

#### **Vybírání a vymáhání pokut**

Ačkoli zákon č. 337/1992 Sb. v § 1 odst. 4 stanoví, že orgány, jimž je zákonem svěřeno vybírání pokut, postupují při jejich vybírání i vymáhání podle tohoto zákona s dále uvedenými výjimkami, SÚKL nevyužil ustanovení § 73 odst. 1 tohoto zákona v případech, kdy dlužník nedoplatek na pokutách neuhradil ve lhůtě splatnosti stanovené rozhodnutím, a nevyzval dlužníka k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě. SÚKL pouze posílal, a to i opakovaně, dlužníkům upomínky se žádostí o úhradu dlužné částky, které nemají náležitosti výzvy k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě. Tím zbytečně prodlužoval dobu, ve které mohla být pokuta vybrána, případně vymožena.

Ustanovení § 73 odst. 3 zákona č. 337/1992 Sb. umožňuje požádat o exekuci též soud. SÚKL využíval pouze jeden ze způsobů provedení exekuce dle § 73 odst. 6 tohoto zákona – návrh na výkon rozhodnutí prodejem movitých věcí, který je značně zdlouhavý.

### **C. Účtování o pokutách**

Postup kontrolovaných osob při účtování, resp. evidenci pokut není jednotný. Některé účetní jednotky považují příjmy z pokut za vlastní příjmy podle ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a některé je považují podle odst. 3 téhož paragrafu za příjmy kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa, a neúčtují o nich.

#### ***Hasičské záchranné sbory krajů***

HZS krajů vedly podvojně účetnictví v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb. a opatřením MF č. j. 283/76 104/2000, kterým se stanoví účtová osnova, postupy účtování, uspořádání položek účetní závěrky a obsahové vymezení těchto položek pro organizační složky státu, územní samosprávné celky a příspěvkové organizace.

Ustanovení § 7, resp. § 8 zákona č. 563/1991 Sb. stanoví pro účetní jednotky mj. povinnost vést účetnictví úplné, správné, průkazné a přehledné.

HZS Plzeňského kraje porušil toto ustanovení, neboť o pokutách uložených v kontrolovaném období dle zákona č. 133/1985 Sb. ve výši 200 tis. Kč neúčtoval. V roce 2002 zaúčtoval v souladu s výše uvedeným zákonem pouze 1 pokutu ve výši 10 tis. Kč.

HZS Jihomoravského kraje porušil toto ustanovení tím, že v kontrolovaném období neúčtoval o vzniku pohledávek z pokut uložených na základě správních rozhodnutí, ale účtoval pouze o úhradách pokut, a navíc příjmy z pokut uložených ve správním řízení uváděl pod chybnou rozpočtovou položkou. K 31. 12. 2002 činila výše neuhrazených pohledávek, které nebyly zaúčtovány, 190 tis. Kč.

#### ***Česká správa sociálního zabezpečení***

Účetnictví ČSSZ bylo vedeno v soustavě podvojněho účetnictví ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb. a bylo upraveno instrukcemi ředitele ČSSZ č. 11/2001 a 12/2001.



Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. ukládá účetním jednotkám mj. povinnost účtovat o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí. Opatření MF č. j. 283/76 104/2000 mj. stanovilo v čl. VII okamžikem uskutečnění účetního případu ten den, ve kterém dojde ke vzniku pohledávky.

Metodické pokyny č. 5/1998 a 6/2001 ředitele ČSSZ v článku „Pokuty“ stanoví v rozporu s výše uvedeným předpisem povinnost pohledávky vzniklé z pokut, u kterých splatnost spadá do následujícího účetního období, účtovat podle data splatnosti, nikoliv dle data vzniku pohledávky.

V sedmi případech byly pokuty ve výši 51 tis. Kč zaúčtovány do následujícího účetního období, přestože nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty i splatnost pokut spadaly do uzavíraného účetního období.

### **Finanční úřady**

Finanční úřady vedou evidenci o pokutách podle zákona č. 337/1992 Sb. Forma provádění této evidence je dána vyhláškou č. 25/1994 Sb., o formě provádění evidence daní a o převodu daní jejich příjemcům.

### **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a Státní ústav pro kontrolu léčiv**

ÚOHS a SÚKL o předpisech a úhradách pokut neúčtují, ale dle pokynů MF mají vést pouze operativní evidenci ve smyslu zákona č. 337/1992 Sb. Údaje vedou formou operativní evidence vydaných správních rozhodnutí dle jimi zvolených kritérií.

Kontrola ověřila, že nebylo účtováno o pohledávkách státu vzniklých na základě pokut uložených SÚKL a ÚOHS ve výši 27 619 tis. Kč.

### **Příjmy kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa z pokut**

Správní orgány, které neúčtují o pohledávkách z uložených pokut ani o příjmech z nich plynoucích, mají pro úhrady těchto pokut zřízen u ČNB účet s předčíslem 3754. MF eviduje tyto příjmy v rámci kapitoly Všeobecná pokladní správa v členění podle jednotlivých správních úřadů a jsou součástí jejího rozpočtu.

Tabulka č. 4 – **Přehled veškerých příjmů státního rozpočtu České republiky z pokut hrazených na účet u ČNB za kontrolované období** (v Kč)

Název účtu	Zůstatek k 31. 12. 2001	Zůstatek k 31. 12. 2002
<i>Pokuty v řízení správním – FÚ</i>	553 805 538,00	540 917 333,39
<i>Pokuty v řízení správním – ÚHS</i>	5 387 100,00	5 901 200,00
<i>Pokuty v řízení správním – MPO</i>	24 716 701,00	23 128 336,57
<i>Pokuty v řízení správním – MDS</i>	311 500,00	373 800,00
<i>Pokuty v řízení správním – ČNB</i>	255 000,00	539 200,00
<i>Pokuty v řízení správním – RRTV</i>	4 782 000,00	1 410 000,00
<i>Pokuty v řízení správním – Magistráty</i>	1 343 452,44	1 534 445,00
<i>Pokuty v řízení správním – OkÚ</i>	123 879 066,10	192 184 398,85
<i>Pokuty v řízení správním – MPSV</i>	0,00	0,00
<i>Pokuty v řízení správním – KCP</i>	16 237 767,00	16 026 563,50
<i>Pokuty v řízení správním – MZe</i>	21 142 093,00	23 702 822,00
<i>Pokuty v řízení správním – MZd</i>	884 000,00	1 295 500,00
<i>Pokuty v řízení správním – ČTÚ</i>	4 951 001,44	11 050 853,59
<i>Pokuty v řízení správním – MV</i>	8 341 280,00	55 622 194,56
<i>Pokuty v řízení správním – MF</i>	400 000,00	250 000,00
<i>Pokuty v řízení správním – ÚOOÚ</i>	0,00	0,00

Zdroj: MF. <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Kurzivou jsou zvýrazněny kontrolované osoby nebo kapitoly, jejichž součástí jsou kontrolované osoby. Seznam zkratk použitých v tabulce je uveden v příloze č. 1.

Pokud správní úřad ukládající pokuty o předpisech pokut neúčtuje, pak o těchto pohledávkách neúčtuje nikdo. Evidenci podle § 62 zákona č. 337/1992 Sb. vedou pouze finanční úřady jako daňové saldokonto pro zjišťování finančních práv a platebních povinností daňových subjektů. Z žádného ustanovení tohoto zákona nevyplývá, že by organizační složky státu neměly o pohledávkách na pokutách a příjmech z nich plynoucích účtovat. Dle výše uvedeného ustanovení zákona č. 563/1991 Sb. je nutné do účetnictví zaúčtovat pohledávky na pokutách i příjmy z nich plynoucí, má-li být účetnictví úplné a správné.

**MF v kapitole Všeobecná pokladní správa eviduje pouze příjmy z pokut souhrnně na účtech státního rozpočtu, o pohledávkách na pokutách nejen neúčtuje, ale ani je neeviduje a nemá tak přehled o očekávaných příjmech. V kontrolovaném období byly MF v kapitole Všeobecná pokladní správa evidovány příjmy z pokut v celkové výši 1 640 373 tis. Kč.**

#### **D. Porovnání zjištěných skutečností s výsledky předešlé kontrolní akce**

V roce 1999 provedl NKÚ kontrolní akci č. 99/31 „Pokuty ukládané, vybírané a vymáhané správními a jinými státními orgány ČR“. Kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2000 Věstníku NKÚ.

Porovnávána mohla být pouze zjištění u orgánů Policie ČR a finančních úřadů. Zjištění, ke kterým dospěla tato kontrolní akce, se shodují s výsledky předchozí kontrolní akce. Např.

- nedořešená právní úprava vybírání a vymáhání pokut,
- podklady předávané finančním úřadům k vymáhání pokut ukládaných orgány Policie ČR vykazují značnou chybovost,
- nemožnost vymáhání pokut, uložených orgány Policie ČR cizím státním příslušníkům.

### **III. Vyhodnocení**

**Výsledky této kontrolní akce ukázaly nedostatky jak při tzv. „dělené správě pokut“, tak při správě pokut, která je vykonávána jedním správním orgánem od uložení pokuty až k jejímu vymození. Tento stav je ovlivněn roztržičností platné právní úpravy v oblasti ukládání, vybírání a vymáhání pokut.**

Dosavadní systém rozdělení jednotlivých úkonů spojených se správou pokut mezi různé správní orgány je nepřehledný a nedůsledný.

Dělená správa pokut je negativně ovlivněna také tím, že správní orgán, který pokutu uloží, nemá přímý zájem na vybrání pokuty. Finanční úřady jsou zahlcovány značným počtem pokut předávaných těmito orgány. Podle údajů MF finanční úřady převzaly k vymáhání jen v roce 2002 celkem 527 574 pokut uložených jinými správními orgány ve výši 554 mil. Kč. K 31. 12. 2002 finanční úřady evidovaly nedoplatky na pokutách ve výši 1 541 mil. Kč. Navíc jsou finančním úřadům předávány i pokuty, jejichž vybírání či vymáhání jim podle příslušných zákonů nepřísluší.

Pokuty ukládané orgány Policie ČR a předávané finančním úřadům k vymáhání jsou nejčastějším případem dělené správy. Výše nedoplatků na těchto pokutách ke konci roku 2002 činila cca 1 157 mil. Kč a svědčí o skutečnosti, že dosavadní způsob ukládání, vybírání a vymáhání těchto pokut není efektivní.

Legislativně není dořešeno vybírání a zejména vymáhání pokut na místě nezaplacených ukládaných v blokovém řízení Policií ČR. Problematické je i ukládání pokut cizím státním příslušníkům, u nichž vymáhání pokut uložených v blokovém řízení a na místě nezaplacených je prakticky nemožné.

Návaznost jednotlivých úkonů ukládání, vybírání a vymáhání pokut má přímou souvislost s výměnou informací mezi orgány, které pokuty ukládají, a orgány, které je vybírají a vymáhají. V případě dělené správy by možnost předávání dat mezi jednotlivými správními orgány v elektronické podobě zefektivnila celý systém.

**Postup jednotlivých orgánů státní správy při účtování o pokutách není jednotný. Ačkoliv jde o stejný druh příjmu státního rozpočtu, HZS krajů a ČSSZ o předpisech a úhradách pokut účtují, SÚKL a ÚOHS vedou pouze evidenci rozhodnutí o uložení pokuty.**

**MF eviduje příjmy z pokut souhrnně v kapitole Všeobecná pokladní správa, ale o pohledávkách na pokutách neúčtuje ani je neeviduje. Nemá tak přehled o očekávaných příjmech.**

**Pokud správní orgány o pohledávkách na pokutách neúčtují, není přehled o všech pohledávkách, jejichž výnos je příjmem státního rozpočtu. V kontrolovaném období nebylo účtováno o pohledávkách státu v minimální výši 28 mil Kč. V oblasti účtování o pokutách je nutné upravit postup tak, aby byl v souladu se zákonem o účetnictví.**

**Příloha č. 1****Seznam zkratk uvedených v tabulce č. 4 na straně č. 46**

<b>FÚ</b>	Finanční úřad
<b>ÚHS</b>	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
<b>MPO</b>	Ministerstvo průmyslu a obchodu
<b>MDS</b>	Ministerstvo dopravy a spojů
<b>ČNB</b>	Česká národní banka
<b>RRTV</b>	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
<b>OkÚ</b>	Okresní úřady
<b>MPSV</b>	Ministerstvo práce a sociálních věcí
<b>KCP</b>	Komise pro cenné papíry
<b>MZe</b>	Ministerstvo zemědělství
<b>MZd</b>	Ministerstvo zdravotnictví
<b>ČTÚ</b>	Český telekomunikační úřad
<b>MV</b>	Ministerstvo vnitra
<b>MF</b>	Ministerstvo financí
<b>ÚOOÚ</b>	Úřad pro ochranu osobních údajů