

04/41

Návratné finanční výpomoci poskytnuté Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami a prostředky, se kterými hospodaří Zajišťovací fond družstevních záložen

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2004 pod číslem 04/41. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jana Krejčová.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s návratnými finančními výpomocemi poskytnutými Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami a hospodaření s prostředky Zajišťovacího fondu družstevních záložen.

Kontrolu provedly v období od října 2004 do února 2005 skupiny kontrolujících z odboru státního rozpočtu NKÚ.

Kontrolovaným obdobím byly roky 1997 až 2004. Právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění platném pro kontrolované období.

Kontrolovanými osobami byly:

Úřad pro dohled nad družstevními záložnami (dále jen „Úřad“),
Zajišťovací fond družstevních záložen (dále jen „Fond“),
Ministerstvo financí (dále jen „MF“).

Námítky, které proti kontrolním protokolům podaly Úřad a Fond, byly vypořádány rozhodnutími vedoucí skupiny kontrolujících.

Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podané Úřadem bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

S e n á t NKÚ (ve složení: Ing. Jana Krejčová – předsedkyně, Ing. Jiří Adámek, Mgr. Marie Hošková, JUDr. Eliška Kadaňová, Ing. Jan Vedral – členové) na svém zasedání konaném dne 15. 3. 2005

s c h v á l i l usnesení č. 04/41/12

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

I. Úvod

Zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 87/1995 Sb.“) upravuje postavení a činnost spořitelních a úvěrních družstev, pojištění vkladů členů v družstevních záložnách a dohled nad činností a hospodařením družstevních záložen.

Pro dohled nad činností a hospodařením družstevních záložen a výkon některých dalších působností byl zřízen ke dni 1. 1. 1996 **Úřad**, který působí jako správní úřad. Úřad zahájil činnost dne 1. 1. 1997. Podrobnosti o postavení, působnosti a činnosti Úřadu upravuje statut Úřadu. Zákon č. 87/1995 Sb. ani zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, neobsahovaly žádná ustanovení o postavení Úřadu v souvislosti s přeměnou správních úřadů na organizační složky státu od 1. 1. 2001. Od 1. 5. 2004 Úřad „působí jako správní úřad“ a je právnickou osobou nezapisovanou do obchodního rejstříku.

Úřad hospodaří podle ročního rozpočtu, který schvaluje, včetně jeho změn a rozpočtových opatření, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „PSP“). Roční účetní závěrka Úřadu musí být ověřena auditorem.

Výdaje na činnost Úřadu jsou hrazeny z poplatků družstevních záložen a z případných návratných finančních výpomocí (dále jen „NFV“), pokud poplatky od družstevních záložen

nepostačují ke krytí rozpočtu Úřadu. Příjmem Úřadu může být dále přebytek ročního hospodaření Úřadu po splacení NFV.

Úřad zpracovává každoročně Zprávu o činnosti a hospodaření Úřadu (dále jen „Zpráva Úřadu“), kterou je povinen podle zákona č. 87/1995 Sb. předložit ke schválení MF.

Zákonem č. 87/1995 Sb. byl dále zřízen ke dni 1. 1. 1996 **Fond**, jehož účelem je v rozsahu stanoveném zákonem pojistit vklady členů družstevních záložen a realizovat činnosti s tímto pojištěním související. Systému pojištění vkladů svých členů jsou povinny se účastnit všechny družstevní záložny.

Fond není státním fondem ve smyslu zvláštního zákona, byl zřízen jako právnická osoba, která se zapisuje do obchodního rejstříku. Fond byl do obchodního rejstříku zapsán dne 27. 4. 1998. V současné době je Fond řízen tříčlenným představenstvem. Předsedu a ostatní členy představenstva Fondu jmenuje a odvolává ředitel Úřadu. Jeden člen představenstva Fondu je jmenován z řad zaměstnanců Úřadu.

Podrobnosti o postavení, působnosti a činnosti Fondu upravuje statut Fondu, který vydává představenstvo po předchozím souhlasu Úřadu a MF. Fond hospodaří podle ročního rozpočtu, který schvaluje Úřad.

Zdrojem prostředků Fondu mohou být podle zákona č. 87/1995 Sb. zejména příspěvky od družstevních záložen, zisk z investování peněžních prostředků, půjčky od družstevních záložen, pokuty a penále uložené Úřadem, dary, úhrady pohledávek za družstevní záložnou podle § 20.

Čerpat z Fondu lze jen na náhrady oprávněným osobám poskytované za podmínek stanovených zákonem č. 87/1995 Sb., na náklady s výplatou náhrad související a na splátky závazků Fondu.

Na základě zákona č. 87/1995 Sb. byly svěřeny **MF** ve vztahu k Úřadu a Fondu pravomoci:

- ministr financí jmenuje a odvolává ředitele Úřadu,
- MF schvaluje statut Úřadu a jeho změny,
- MF schvaluje roční Zprávu Úřadu, v případě jejího neschválení je ministr financí povinen odvolat ředitele,
- MF schvaluje statut Fondu a jeho změny.

MF jako správce kapitoly státního rozpočtu Všeobecná pokladní správa je poskytovatelem NFV a uzavírá s Úřadem a Fondem smlouvy, resp. vydává rozhodnutí o poskytnutí NFV.

MF na základě dluhopisových programů vydává dluhopisy k získání finančních prostředků na poskytnutí NFV ze státního rozpočtu ke krytí výplat náhrad z Fondu. MF současně zabezpečuje činnost spojenou se správou a splácením státního dluhu vyplývajícího z těchto dluhopisových programů.

II. Schvalování rozpočtu a vykazování skutečností

1. Rozpočet Úřadu

Termíny a způsob předkládání návrhu rozpočtu PSP upravuje statut Úřadu. PSP schvalovala návrhy rozpočtů usnesením, ve kterém byly zpravidla uvedeny celkové příjmy a výdaje, event. výše investičních výdajů a výše NFV. Usnesení odkazovala na příslušné sněmovní tisky, které obsahovaly návrhy rozpočtů v členění podle položek. Od roku 2001 byly součástí schválených rozpočtů i výdaje na zabezpečení nucených správ a likvidací družstevních záložen.

Ve Statutu Úřadu ze dne 18. 2. 1997 je mj. uvedeno, že návrhy rozpočtu doručí Úřad PSP současně se stanoviskem MF. Statut Úřadu ze dne 6. 11. 2000 již toto ustanovení neobsahoval. Podle Statutu Úřadu ze dne 26. 8. 2002 je Úřad povinen projednávat s MF pouze případné návrhy na poskytnutí NFV ze státního rozpočtu.

Úřad do rozpočtů na jednotlivé roky nepromítal veškeré splátky NFV, k nimž byl v rozpočtovém roce smluvně zavázán. V roce 2000 obsahoval schválený rozpočet splátku NFV ve výši 3 600 tis. Kč, přestože měl Úřad uhradit splátky pouze ve výši 1 800 tis. Kč, v roce 2001 neobsahoval schválený rozpočet žádnou splátku NFV, přestože v době schvalování rozpočtu byly sjednány splátky ve výši 3 480 tis. Kč a v roce 2002 schválený rozpočet obsahoval splátky ve výši 911 tis. Kč, přestože pro rok 2002 byly sjednány splátky ve výši 4 830 tis. Kč.

V letech 1998 až 2000 obsahovaly schválené rozpočty na straně příjmů předpokládané přebytky hospodaření Úřadu z minulých let, přestože v těchto letech neměl Úřad splaceny NFV. Přebytek hospodaření za rok 1997 ve výši 1 544 tis. Kč zahrnul Úřad i do skutečnosti plnění příjmů roku 1998.

Schválený rozpočet na rok 2001 obsahoval na straně příjmů předpokládanou ztrátu z roku 2000 a na straně výdajů odpisy, které nejsou peněžním výdajem.

Ve **Zprávách Úřadu**, které Úřad každoročně předkládá MF ke schválení, byly v některých letech uvedeny rozpočty, které se neshodovaly s rozpočty schválenými PSP. Např. ve Zprávách Úřadu za rok 1999 a za rok 2001 byly uvedeny částky příjmů a výdajů lišící se od rozpočtu schváleného PSP, ve Zprávě Úřadu za rok 2000 nebyl schválený rozpočet uveden vůbec.

Zprávy Úřadu za roky 1999 až 2001 byly i přes uvedené nedostatky MF schváleny. Zpráva Úřadu za rok 2003 byla MF předložena dne 1. 4. 2004 a na základě jeho připomínek několikrát upravována. Do doby ukončení kontroly NKÚ na MF nebyla schválena.

Ve Zprávách Úřadu za léta 2002 a 2003 neodpovídaly vykázané údaje o čerpání výdajů na investice údajům v účetnictví.

V ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 87/1995 Sb. je mj. uvedeno:

„Úřad hospodáří podle ročního rozpočtu, který schvaluje, včetně jeho změn a rozpočtových opatření, Poslanecká sněmovna ...“

Úřad porušil výše uvedené ustanovení tím, že v roce 1999 překročil rozpočtované neinvestiční výdaje o 237 tis. Kč a v roce 2001 překročil rozpočtované neinvestiční výdaje o 780 tis. Kč bez souhlasu PSP se změnou rozpočtu nebo s provedením rozpočtového opatření.

Podle údajů o plnění rozpočtu vykázaných ve Zprávách Úřadu za roky 1997 až 2004 (do 30. 9. 2004) činily příjmy Úřadu z poplatků od družstevních záložen celkem 39 627 tis. Kč. Skutečné výdaje na činnost Úřadu (bez splátek NFV a bez půjček poskytnutých Fondem) v uvedeném období vykázal Úřad ve výši 110 339 tis. Kč. Příjmy z poplatků od družstevních záložen pokryly pouze 36 % výdajů na činnost. Rozdíl ve výši 70 712 tis. Kč mezi skutečnými výdaji na činnost Úřadu a jeho příjmy z poplatků od družstevních záložen byl hrazen z NFV.

2. Rozpočet Fondu

Návrhy rozpočtů Fondu byly v letech 1997 až 2000 zpracovávány každý rok jinou formou. V letech 1997 až 1999 obsahovaly pouze celkové příjmy a celkové výdaje bez podrobnějšího členění na položky. Od roku 2001 jsou rozpočty Fondu předkládány na základě požadavku Úřadu na tiskopisech „rozhava“, „výkaz zisku a ztráty“ a „příloha k účetní závěrce“.

Rozpočty Fondu na roky 1997, 1999 a 2000 nebyly schváleny Úřadem. Návrh rozpočtu na rok 2001 předložil Fond ke schválení Úřadu až 21. 8. 2001 a návrh rozpočtu na rok 2002 předložil Fond ke schválení až 27. 2. 2002. Ke schválení rozpočtu Úřadem došlo tedy až v průběhu rozpočtového roku. Fond postupoval v rozporu se zákonem, neboť nebyl schválen na základě rozpočtů schválených Úřadem.

Od roku 2001 sestavoval Fond rozpočty v rozsahu rozvahy, výkazu zisku a ztráty a Cash Flow (ve zkráceném rozsahu). V takto sestavovaném rozpočtu nemohly být vzhledem k charakteru výkazů plánovány jednotlivé položky příjmů a výdajů Fondu. V rozpočtech Fondu od roku 2001 nebylo možno bez kontroly účetnictví zjistit, zda obsahovaly na straně příjmů inkasované příspěvky od družstevních záložen, přijaté NFV a na straně výdajů výplaty náhrad za pojištěné

vkłady. Rozpočty naopak obsahovaly odpisy dlouhodobého nehmotného a hmotného majetku a opravné položky.

Při vykazování skutečného plnění rozpočtů vycházel Fond ze stavu účtů třídy 6 a 5, které neposkytují přehled o plnění jednotlivých položek příjmů a o čerpání jednotlivých položek výdajů Fondu.

Takto sestavené rozpočty nejsou vhodným podkladem pro hospodaření a řízení organizace.

Fondu není uložena povinnost zpracovávat zprávy o své činnosti a hospodaření. Na dodržování zákona č. 87/1995 Sb. ze strany Fondu (vč. dodržování rozhodnutí vydaných Úřadem) dohlíží Úřad.

Zprávy Úřadu za období let 1997 až 2000 neobsahovaly žádné informace o **skutečném plnění** rozpočtu Fondu, s výjimkou Zprávy Úřadu za rok 1999, která uváděla některé údaje o plnění příjmů Fondu.

V plnění rozpočtu za léta 2002 a 2003 nesouhlasily rozpočty uvedené ve Zprávách Úřadu se schválenými rozpočty.

III. Zdroje příjmů

1. Příjmy Úřadu

Podle zákona č. 87/1995 Sb. jsou všechny družstevní záložny povinny platit **roční poplatek na činnost Úřadu**. Výši ročního poplatku stanoví PSP při schvalování rozpočtu Úřadu na návrh Úřadu procentní sazbou z objemu všech vkladů vedených u družstevní záložny ke dni 31. prosince uplynulého roku. Poplatek za předchozí kalendářní rok byla družstevní záložna povinna zaplatit nejpozději do 30. dubna běžného roku.

Od 1. 5. 2000 se poplatek vypočítával z objemu všech vkladů vedených u družstevní záložny ke dni 30. června běžného roku. Poplatek za předchozí kalendářní rok byla družstevní záložna povinna zaplatit nejpozději do 31. ledna následujícího roku.

Pokud stanovené poplatky nepostačují ke krytí rozpočtu Úřadu, je v zákoně č. 87/1995 Sb. stanoveno, že potřebné prostředky poskytne stát ve formě NFV. Byla-li poskytnuta státem NFV, zvyšuje se poplatek družstevních záložen na dvojnásobek stanovené procentní sazby. V roce následujícím po splacení NFV se příspěvek snižuje na původní procentní sazbu. Vzhledem k tomu, že Úřadu byla od roku 1997 každoročně poskytnuta NFV, zvyšovala se v souladu se zákonem procentní sazba stanovená PSP na dvojnásobek. Procentní sazba poplatků v jednotlivých letech je uvedena v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1

Rok	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sazba pro výpočet poplatku	0,1	0,2	0,1	0,15	0,125	0,125	0,125	0,125	0,125
Zvýšená sazba			0,2	0,3	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25

V roce 1999 navrhl Úřad PSP snížení základní sazby pro stanovení poplatku za rok 2000 z 0,15 % na 0,125 %, přičemž vycházel především z analýzy objemů vkladů v družstevních záložnách a plánovaných výdajů. Úřad očekával v roce 2000 příjmy z poplatků ve výši 25 mil. Kč a v roce 2001 20 mil. Kč, předpokládané celkové výdaje, včetně splátek NFV, plánoval ve výši cca 27 mil. Kč v roce 2000 a 19 mil. Kč v roce 2001. Z této prognózy vycházel Úřad i při sestavení návrhu rozpočtu na rok 2000. Skutečné příjmy z poplatků v roce 2000 činily však pouze 11 207 tis. Kč. Na konci roku 2000 nevykázal Úřad plánovaný přebytek, ale schodek rozpočtu.

V letech 2001 až 2004 však došlo k postupnému poklesu objemu vkladů u družstevních záložen, a tím i k poklesu příjmů z poplatků. V následující tabulce č. 2 jsou uvedeny údaje

o základech pro výpočet poplatku, dále údaje o předpisech a inkasu poplatků a o výši pohledávek z titulu neuhrazených poplatků podle účetnictví k 31. 12. 2004.

Tabulka č. 2

(v tis. Kč)

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	Celkem
Základ pro výpočet ¹⁾	10 812 584	9 563 804	6 365 869	3 347 620	2 531 278	–
Předpis poplatků	27 132	23 905	15 915	8 536	6 498	81 986
Inkaso poplatků	12 192	3 290	2 851	2 239	2 768	23 340
Pohledávky	14 940	20 615	13 064	6 297	3 730	58 646
Odpis pohledávek	2	2				4
Stav pohledávek	14 938	20 613	13 064	6 297	3 730	58 642

Pozn.: ¹⁾ Údaje jsou převzaty z evidence Úřadu.

Základ pro výpočet poplatků v roce 2004 činil pouhých 23,4 % základu pro výpočet poplatků v roce 2000. Důvodem byl zejména snižující se počet fungujících záložen, a tím i pokles objemu vkladů. V roce 2000 ze 134 existujících záložen bylo 61 v nucené správě, konkurzu nebo likvidaci, v roce 2004 bylo ze 111 existujících záložen 78 v likvidaci nebo konkurzu.

V roce 2000 uhradily družstevní záložny cca 50 % z celkové výše poplatků, v roce 2001 pouhých 13 %, v roce 2002 uhradily cca 18 %, v roce 2003 se zvýšilo procento uhrazených poplatků na cca 25 % a v roce 2004 na cca 41 %.

Kromě příjmů z poplatků od družstevních záložen vykázal Úřad ještě **ostatní příjmy** (úroky), které za období od roku 1997 až do 30. 9. 2004 činily 3 699 tis. Kč.

Příjmem Úřadu byly dále NFV poskytnuté ze státního rozpočtu – viz část V. tohoto kontrolního závěru.

2. Příjmy Fondu

Všechny družstevní záložny jsou povinny platit do Fondu **roční příspěvek**, jehož procentní sazba a způsob výpočtu jsou stanoveny zákonem č. 87/1995 Sb. Základem pro výpočet příspěvku byl objem pojištěných vkladů k 31. 12. uplynulého roku. Od 1. 5. 2000 se příspěvek vypočítává z průměru objemu pojištěných vkladů v družstevní záložně, který se propočítává podle čtvrtletních stavů pojištěných vkladů v předchozím kalendářním roce. Údaje o objemu pojištěných vkladů k příslušnému datu předával Fondu Úřad, neboť v zákoně č. 87/1995 Sb. není stanovena povinnost družstevních záložen poskytovat informace přímo Fondu.

Původně stanovená základní procentní sazba pro výpočet příspěvku ve výši 0,3 % byla od 1. 5. 2000 zvýšena na 0,5 %. Od 1. 5. 2004 se sazba snížila na 0,15 %.

V ustanovení § 21a zákona č. 87/1995 Sb., ve znění zákona č. 100/2000 Sb., je uvedeno:

„V případě, že prostředky Fondu nepostačují k vyplacení zákonem stanovených náhrad či jiných závazků Fondu, se příspěvek pro následující rok po roce, ve kterém nepostačovaly prostředky k vyplacení zákonem stanovených náhrad, zvyšuje na trojnásobek procentní sazby uvedené v § 16 odst. 1. Úřad oznámí družstevním záložnám zvýšení příspěvku.“

Již v roce 2000 bylo zřejmé, že Fond nedisponuje dostatečnými zdroji ke krytí náhrad pojištěných vkladů. Situaci řešil Fond ve spolupráci s Úřadem a MF. Výsledkem bylo přijetí zákona č. 9/2001 Sb., o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen (dále jen „zákon č. 9/2001 Sb.“). Fondu byla poskytnuta NFV ve výši 6 mld. Kč krytá finančními prostředky získanými prodejem dluhopisů. O NFV viz dále část V. tohoto kontrolního závěru.

K překlenutí nedostatku finančních prostředků na vyplacení zákonných náhrad vkladatelům do doby, než budou Fondu poskytnuty finanční prostředky podle zákona č. 9/2001 Sb., byly

uzavřeny mezi Fondem a Úřadem dvě smlouvy o půjčce, na jejichž základě byly Fondu v prosinci 2000 a v lednu 2001 poskytnuty Úřadem finanční prostředky v celkové výši 11 mil. Kč.

Příspěvky od družstevních záložen za roky 2002 a 2003 nebyly zvýšeny, přestože Fond od roku 2001 získával finanční prostředky na výplatu náhrad za pojištěné vklady ze státního rozpočtu. Přehled údajů o předpisech a inkasu příspěvků od družstevních záložen za roky 1999 až 2003, které předložil Fond, je uveden v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3

(v tis. Kč)

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	Celkem
Základ pro výpočet	10 472 870	10 362 761	6 372 992	2 693 372	934 831	–
Předpis příspěvku	31 419	51 814	31 860	13 467	4 674	133 234
Inkaso příspěvku ¹⁾	15 423	3 263	2 883	2 888	3 508	27 965
Rozdíl	15 996	48 551	28 977	10 579	1 166	105 269

Pozn.: ¹⁾ Včetně přeplatků od družstevních záložen v celkové výši 511 tis. Kč.

Družstevní záložny měly na příspěvcích za roky 1999 až 2003 uhradit Fondu celkem 133 234 tis. Kč. Z této částky uhradily k 31. 12. 2004 celkem pouze 27 965 tis. Kč, což je cca 21 %.

Dalšími příjmy Fondu byly **zisky z investování peněžních prostředků**, které tvořily až do 30. 4. 2004 zdroj krytí nákladů na činnost Fondu. Přehled za období let 1997 až 2003 o peněžních prostředcích investovaných Fondem a jejich výnosech je uveden v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4

(v tis. Kč)

Rok	NFV	Půjčky	Příspěvky od družstevních záložen	Investované finanční prostředky celkem	Výnosy
1997			427	427	
1998			3 665	3 665	
1999			14 717	14 717	86
2000		1 000	15 174	16 174	2 187
2001	5 038 489	10 000	2 715	5 051 204	99 901
2002	961 511		3 608	965 119	30 513
2003	2 000 000		2 811	2 002 811	22 314
Celkem	8 000 000	11 000	43 117	8 054 117	155 001

Fond investoval v letech 1997 až 2003 do nákupu cenných papírů, státních dluhopisů a státních pokladničních poukázek peněžní prostředky získané z NFV ze státního rozpočtu, z příspěvků od družstevních záložen a z půjček od Úřadu.

Výnosy z investovaných peněžních prostředků dosáhly v letech 1997 až 2003 celkové výše 155 001 tis. Kč. Největší podíl tvořily příjmy z investování finančních prostředků získaných ve formě NFV ze státního rozpočtu v letech 2001 až 2003. V letech 2001 až 2003 hradil Fond náklady na činnost ve výši 148 522 tis. Kč pouze z výnosů z investování peněžních prostředků.

Dalšími příjmy Fondu v kontrolovaném období byly **příjmy z pokut** uložených Úřadem družstevním záložnám ve výši 128 tis. Kč.

IV. Pohledávky za družstevními záložnami z titulu neuhrazených poplatků a příspěvků

1. Pohledávky Úřadu

Od roku 2001 postupuje Úřad při správě pohledávek a domáhání se splnění závazku podle opatření ředitele Úřadu. Úřad eviduje k 31. 12. 2004 pohledávky za družstevními záložnami z titulu neuhrazených poplatků v celkové výši 58 642 tis. Kč. Stav pohledávek k 31. 12. 2004 je uveden v tabulce č. 5.

Tabulka č. 5 (v tis. Kč)

Soudně vymáhané pohledávky	2 019
Pohledávky přihlášené do konkurzu	38 722
Žaloby o zaplacení za konkurzní podstatou	21 853
Vymáhané pohledávky celkem	62 594
Pohledávky dle účetnictví	58 642
Rozdíl	3 952

Rozdíl ve výši 3 952 tis. Kč mezi celkovými a vymáhanými pohledávkami je způsoben tím, že ve vymáhaných pohledávkách jsou zahrnuty i pohledávky za družstevními záložnami v konkurzu, které v účetnictví v některých případech evidovány nejsou.

2. Pohledávky Fondu

Fond eviduje k 31. 12. 2004 pohledávky za družstevními záložnami z titulu neuhrazených příspěvků v celkové výši 105 780 tis. Kč. Stav těchto pohledávek k 31. 12. 2004 je uveden v tabulce č. 6.

Tabulka č. 6 (v tis. Kč)

Pohledávky celkem	105 780
v tom: soudně vymáhané pohledávky	3 137
pohledávky přihlášené do konkurzu	79 758
odepsané pohledávky	832
ostatní pohledávky	22 053

Ostatní pohledávky ve výši 22 053 tis. Kč představují nevymahatelné pohledávky za zaniklými družstevními záložnami určené k odpisu a pohledávky zjištěné po uplynutí termínu pro možné přihlášení pohledávky do konkurzu.

V. Poskytování a splácení NFV

1. NFV pro Úřad

Zákon č. 87/1995 Sb. stanoví, že pokud poplatky na činnost Úřadu, které jsou povinny platit všechny družstevní záložny, nepostačují ke krytí rozpočtu Úřadu, poskytne potřebné prostředky stát ve formě NFV. Rozpočty Úřadu byly mimo roky 1997, 1999 a 2000 navrhovány a PSP schvalovány jako rozpočty vyrovnané. Schodek mezi příjmy a výdaji Úřadu byl již v návrzích rozpočtů vyrovnáván NFV a takto také schvalován PSP.

NFV ze státního rozpočtu na jednotlivé roky byly poskytnuty na základě smluv uzavřených mezi MF a Úřadem, popř. na základě rozhodnutí vydaných ministrem financí. Přehled o poskytnutých NFV, splátkách a jejich úhradách obsahuje tabulka č. 7.

Tabulka č. 7

(finanční částky jsou uvedeny v tis. Kč)

Rok	Poskytnutá částka	Určená splátka	Termín splatnosti ¹⁾	Splaceno	Datum připsání na účet MF	Zbývá k úhradě
1997	3 400	1 200	05/1998	1 200	28. 05. 1998	
		2 200	05/1999	2 200	18. 05. 1999	
1998	3 000	220	11/1998	220	19. 11. 1998	
		500	11/1999	500	30. 11. 1999	
		1 800	11/2005	1 800	08. 08. 2003	
		480	11/2006			480
1999	1 350 ²⁾	1 200	10/2001	1 350	18. 06. 2002	
		1 800	06/2002			
2000	3 000	1 800	10/2003	1 800	18. 03. 2003	
		1 200	03/2003	1 200	28. 03. 2003	
	10 000	10 000	04/2001	10 000	29. 06. 2001	
2001	10 000	3 000	12/2003	3 000	08. 08. 2003	
	7 400	3 000	12/2004	3 000	08. 08. 2003	
		3 000	12/2005	3 000	08. 08. 2003	
		3 000	12/2006			3 000
		3 000	12/2007			3 000
	2 400	12/2008			2 400	
	2 997	2 997	12/2006			2 997
2002	32 100	6 000	06/2006	336	08. 08. 2003	5 664
		6 000	03/2007			6 000
		6 000	09/2007			6 000
		6 000	03/2008			6 000
		6 000	09/2008			6 000
		2 100	03/2009			2 100
2003	34 800	2 000	06/2008			2 000
		8 000	06/2009			8 000
		12 000	03/2010			12 000
		12 800	03/2011			12 800
2004	34 800	8 000	06/2009			8 000
		8 000	06/2010			8 000
		8 000	06/2011			8 000
		10 800	06/2012			10 800
Celkem	142 847	–		29 606		113 241

Pozn.: ¹⁾ Jde o termíny podle smluv ve znění případných dodatků.

²⁾ Jde o částečné čerpání NFV schválené ve výši 3 mil. Kč.

Splatnost NFV poskytnutých na základě rozhodnutí v letech 2001 až 2004 byla stanovena až na roky 2006 až 2012.

Úřad porušil rozpočtovou kázeň tím, že v roce 2000 neoprávněně zadržel 33 dní rozpočtové prostředky NFV ve výši 1 800 tis. Kč, v roce 2001 zadržel 55 dní rozpočtové prostředky ve výši 1 800 tis. Kč a 59 dní rozpočtové prostředky ve výši 10 mil. Kč. V letech 2001 a 2002 neoprávněně zadržel 230 dní rozpočtové prostředky ve výši 1 200 tis. Kč.

MF neuplatnilo vůči Úřadu sankce podle § 30 odst. 1 zákona č. 576/1991 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), a podle § 44 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), (dále jen „zákon č. 218/2000 Sb.“) a neuplatnilo penále ve výši 1 promile denně z neoprávněně zadržovaných prostředků.

2. NFV pro Fond

Zpráva Úřadu v roce 1999 konstatovala, že vzhledem ke krizi sektoru spořitelních a úvěrních družstev nelze očekávat, že by Fond mohl v budoucnu splnit svůj účel bez

dodatečných zdrojů. Již v roce 2000 Fond požádal Úřad o půjčku 1 mil. Kč. Podle Zprávy Úřadu za rok 2000 byly tyto finanční prostředky určeny na financování vlastního provozu Fondu, neboť neměl dostatek vlastních zdrojů z výnosů z investovaných finančních prostředků. Půjčka byla Úřadem poskytnuta 7. 12. 2000. Dne 20. 12. 2000 Úřad uzavřel s Fondem další smlouvu o půjčce finančních prostředků ve výši 10 mil. Kč na překlenutí časového nesouladu mezi příjmy a výdaji Fondu. Zapůjčené finanční prostředky splatil Fond na účet Úřadu v průběhu roku 2001.

Předpokládaná výše celkových nároků na výplaty náhrad z Fondu za pojištěné vklady činila podle Zprávy Úřadu za rok 2000 cca 6 mld. Kč. Fond v té době disponoval finančními prostředky ve výši 35 mil. Kč. V roce 2001 se zásadním způsobem zvýšily závazky Fondu z titulu nevyplacených náhrad oprávněným osobám. Finanční situace Fondu byla řešena vypsáním státních dluhopisových programů podle zákona č. 9/2001 Sb. a zákona č. 215/2002 Sb., o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen, ve znění zákona č. 177/2003 Sb. Přehled o poskytnutých NFV je uveden v tabulce č. 8.

Tabulka č. 8

(v Kč)

Datum rozhodnutí	Poskytnutá částka	Splatnost do
21. 2. 2001	5 038 489 341,-	11. 1. 2021
10. 7. 2002	961 510 659,-	11. 1. 2021
26. 6. 2003	2 000 000 000,-	27. 5. 2022

Celková výše poskytnutých NFV dosáhla 8 mld. Kč. Součástí rozhodnutí vydaných ministrem financí nebyl splátkový kalendář.

Fond zahájil výplatu náhrad členům družstevních záložen dne 30. 3. 2001. V roce 2002 Fond pokračoval ve výplatách náhrad za pojištěné vklady podle zákona č. 87/1995 Sb. a náhrada oprávněné osobě se poskytovala ve výši 80 % částky vypočtené podle tohoto zákona, nejvýše však 100 tis. Kč pro jednu oprávněnou osobu u jedné družstevní záložny. Zásadní změnu přinesla novela zákona č. 87/1995 Sb. provedená zákonem č. 212/2002 Sb., kterou byly navýšeny náhrady vkladatelům z 80 % na 90 % a maximální částka byla zvýšena ze 100 tis. Kč na 400 tis. Kč. Na základě této novely musely být vyplaceny doplatky i oprávněným osobám, kterým již byly náhrady v původní zákonné výši vyplaceny.

V roce 2004 byl opět podstatně novelizován zákon č. 87/1995 Sb. Touto změnou (zákon č. 280/2004 Sb.) došlo mj. ke zvýšení maximální částky náhrad ze 400 tis. Kč na 700 tis. Kč. Nároky na finanční prostředky Fondu se zvýšily o cca 100 mil. Kč.

K 31. 12. 2004 Fond evidoval nároky oprávněných osob v celkové výši cca 8 127 mil. Kč, z toho bylo k témuž datu vyplaceno 8 048 mil. Kč.

VI. Ostatní

1. Výdaje Úřadu na nucené správy a likvidace

Ze Zpráv Úřadu vyplývá, že od roku 2000 mírně klesá počet existujících i relativně fungujících družstevních záložen. Tento vývoj dokumentuje tabulka č. 9.

Tabulka č. 9

Stav k 31. 12.	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Počet záložen	45	66	76	133	134	134	127	119	111
z toho: v nucené správě				3	11	6	1		
v likvidaci				3	44	54	50	45	44
v konkurzu					6	19	30	32	34

V rozpočtu Úřadu na rok 2001 PSP poprvé schválila na straně výdajů položku „zajištění likvidací a nucených správ“. Úřad tyto výdaje v návrhu rozpočtu zdůvodnil tím, že „v souvislosti s neschopností řady družstevních záložen hradit své závazky za účelem zajištění likvidace podle § 13 odst. 6 zák. č. 87/1995 Sb. a zajištění nucené správy podle § 28b odst. 3 zák. č. 87/1995 Sb. vzhledem ke jmenování likvidátora nebo nuceného správce Úřadem pro dohled nad družstevními záložnami je nutné těmto družstevním záložnám poskytnout ze strany Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami finanční prostředky na zajištění průběhu likvidací a nucených správ, a to i nenávratně, nebo hrazení služeb souvisejících s likvidací nebo nucenou správou, a to dle situace v družstevní záložně“.

Úřad uzavíral s družstevními záložnami, které nebyly schopny tyto výdaje hradit z vlastních prostředků, dohody o financování nucené správy a likvidace. Na základě těchto dohod hradil tyto výdaje ze svého rozpočtu a evidoval je jako pohledávky za družstevními záložnami.

Úřad podle zákona č. 87/1995 Sb. jmenuje a odvolává nuceného správce, který je zaměstnancem Úřadu. Úřad rovněž stanoví výši jeho odměny za výkon nucené správy. Na návrh družstevní záložny Úřad jmenuje a odvolává likvidátora a stanoví výši jeho odměny.

V roce 2001 činily rozpočtované výdaje na zajištění likvidací a nucených správ 2 mil. Kč, v roce 2002 celkem 10 mil. Kč, v roce 2003 celkem 5 mil. Kč a v roce 2004 celkem 6,3 mil. Kč, tj. v souhrnu 23,3 mil. Kč. Úřad vykázal v plnění rozpočtů čerpání výdajů (v roce 2004 do 30. 9. 2004) ve výši 9 664 tis. Kč.

Podle účetnictví činily výdaje na nucené správy a likvidace v letech 2001 až 2003 celkem cca 13 mil. Kč, družstevní záložny uhradily Úřadu z těchto výdajů cca 4 mil. Kč, a to za vyplacené mzdy nuceným správcům.

V ustanovení § 28b odst. 3 zákona č. 87/1995 Sb., ve znění zákona č. 100/2000 Sb., se mj. uvádí, že náklady spojené s výkonem nucené správy včetně odměny nuceného správce jsou placeny z majetku družstevní záložny a jsou nákladem družstevní záložny. Zákon č. 87/1995 Sb. žádné výslovné ustanovení o úhradě nákladů na likvidace Úřadem neobsahuje, avšak podle Obchodního zákoníku náklady na likvidaci vč. odměn likvidátora mají být hrazeny z majetku likvidované společnosti.

2. Přebytky hospodaření Úřadu

V ustanovení § 26 odst. 5 zákona č. 87/1995 Sb. je uvedeno, že přebytek ročního hospodaření Úřadu po splacení NFV od státu je příjmem rozpočtu Úřadu v následujícím roce. Do 1. 5. 2004 byl podle § 14 odst. 4 přebytek hospodaření Úřadu také příjmem Fondu. Tuto nesrovnalost odstranila až novela zákona č. 87/1995 Sb. provedená zákonem č. 280/2004 Sb.

Přebytky hospodaření vykazované ve Zprávách Úřadu jsou rozdílem mezi celkovými skutečnými příjmy a celkovými skutečnými výdaji Úřadu (tj. včetně poskytnutých NFV a realizovaných splátek NFV v jednotlivých letech). Úřad v letech 1997 až 2003 vykázal přebytky hospodaření v celkové výši 33 108 tis. Kč, které měly být použity na mimořádné splátky NFV. Kontrolou bylo zjištěno, že Úřad na mimořádné splátky NFV použil z přebytku za rok 1997 vykázaného v roce 1998 ve výši 1 544 tis. Kč pouze 220 tis. Kč a z přebytků za roky 2001 a 2002 vykázaných v celkové výši 11 136 tis. Kč uhradil mimořádné splátky až v roce 2003. Úřad tedy použil z vykázaných přebytků hospodaření na splacení NFV pouze 11 356 tis. Kč.

MF neupozornilo na to, že přebytky hospodaření nejsou Úřadem používány v souladu s ustanovením § 26 odst. 5 zákona č. 87/1995 Sb. Ministr financí pouze ve vystoupení k návrhu rozpočtu Úřadu pro rok 2003 uvedl, že doporučuje případný přebytek hospodaření Úřadu za rok 2002 použít jako mimořádnou splátku NFV v roce 2003. Následně v návrhu rozpočtu pro rok 2004 uvedl Úřad, že vysoce pravděpodobný přebytek hospodaření za rok 2003 bude použit na mimořádnou splátku již čerpaných NFV. V předložené zprávě Úřadu za rok 2003 bylo uvedeno, že Úřad vyčíslený přebytek hospodaření poukáže po odsouhlasení Zprávy Úřadu na příjmový účet státního rozpočtu jako mimořádnou splátku již čerpaných NFV.

V době ukončení kontroly NKÚ (únor 2005) nebyl přebytek hospodaření za rok 2003 ve výši 15 011 tis. Kč Úřadem do státního rozpočtu odveden s odůvodněním, že MF dosud nebyla schválena Zpráva Úřadu za rok 2003.

K 31. 3. 2004 splatil Úřad z poskytnutých NFV v celkové výši 142 847 tis. Kč (včetně NFV na rok 2004) pouze 29 606 tis. Kč, a to včetně řádných splátek, přestože jenom přebytky hospodaření vykázané Úřadem za období let 1997 až 2003 činily celkem 33 108 tis. Kč.

VII. Shrnutí

Zákonná úprava financování dohledu nad družstevními záložnami a pojištění vkladů neodpovídala situaci v sektoru spořitelních a úvěrních družstev. Svou roli sehrála i skutečnost, že Úřad jako orgán dohledu nad činností a hospodařením družstevních záložen zahájil činnost až za rok po nabytí účinnosti zákona č. 87/1995 Sb. Zákon č. 87/1995 Sb. v původním znění neposkytoval účinné nástroje dohledu a ani Úřad v počátcích své činnosti neměl potřebné materiální a personální vybavení. Do 1. 5. 2000 Úřad pouze evidoval vznikající družstevní záložny.

Postupnými novelami zákona č. 87/1995 Sb. a zlepšováním činnosti Úřadu se sice dohled nad družstevními záložnami zpříšňoval, počáteční nedostatky v právní úpravě a v kontrole družstevních záložen však přispěly ke krizi v tomto sektoru. To se projevilo zejména v letech 2000 a 2001, kdy ze 134 existujících družstevních záložen byla téměř polovina v nucené správě, konkurzu nebo likvidaci. Tento stav se následně promítl do nárůstu nároků na výplatu náhrad za pojištěné vklady z Fondu.

Zákon č. 87/1995 Sb. upravoval jen velmi rámcově postavení a hospodaření Úřadu. Zákon pouze stanovil, že Úřad „působí jako správní úřad“ a hospodaří podle rozpočtu schvalovaného, včetně jeho změn a rozpočtových opatření, PSP. Ani po přijetí zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, nebylo postavení Úřadu zcela jednoznačné, protože jeho hospodaření bylo zcela odlišné od hospodaření organizačních složek státu. Od 1. 5. 2004 Úřad „působí jako správní úřad“ a je právnickou osobou, která se nezapisuje do obchodního rejstříku.

Rozpočty Úřadu nebyly položkově shodné, byly do nich zahrnovány na straně příjmů a výdajů položky, které nelze do rozpočtu zahrnovat, např. přebytky minulého období v případě nesplacení NFV, ztráta minulého období, odpisy. Do rozpočtů nebyly důsledně promítány všechny přijaté NFV a jejich splátky. Z takto sestavovaných rozpočtů a vykazované skutečnosti nelze získat objektivní přehled o hospodaření Úřadu.

MF schvalovalo Zprávy Úřadu i v případech, kdy neobsahovaly rozpočty schválené PSP, jak tomu bylo v letech 1999 až 2001.

Způsob, jakým Úřad vykazuje přebytky hospodaření, neodráží skutečné hospodaření Úřadu. Vykázaný přebytek je rozdílem mezi poskytnutou NFV v příslušném roce na straně jedné a schodkem mezi vlastními příjmy a vlastními výdaji (vč. případné realizované splátky NFV) na straně druhé. Takto vykázaný přebytek Úřadu není přebytkem z jeho hospodaření. NFV jsou spláceny z prostředků státního rozpočtu poskytnutých formou nové NFV.

Zdrojem prostředků Úřadu měly být podle zákona č. 87/1995 Sb. především příjmy z poplatků od družstevních záložen a NFV ze státního rozpočtu měly být pouze mimořádným zdrojem.

Výdaje na činnost Úřadu za kontrolované období let 1997 až 2004 (do 30. 9. 2004) činily 110 339 tis. Kč. Tyto výdaje hradil Úřad jak z poplatků od družstevních záložen ve výši 39 627 tis. Kč, tak i z ostatních příjmů (3 699 tis. Kč). Na zbylé výdaje Úřadu ve výši 67 013 tis. Kč byly využity NFV.

Úřad obdržel v průběhu let 1997 – 2004 ze státního rozpočtu NFV v celkové výši 142 847 tis. Kč. Z této částky uhradil formou řádných a mimořádných splátek celkem 29 606 tis. Kč. K 31. 12. 2004 činil závazek Úřadu vůči státnímu rozpočtu z titulu poskytnutých NFV celkem 113 241 tis. Kč.

Fond byl zřízen ke dni 1. 1. 1996. Podle zákona č. 87/1995 Sb. mělo být první představenstvo jmenováno po vzniku alespoň prvních 10 záložen. Přestože ke konci roku 1996 bylo v obchodním rejstříku zapsáno již 45 družstevních záložen, jmenoval ministr financí členy prvního představenstva až v dubnu 1997. Zdrojem prostředků Fondu byly zejména příspěvky od družstevních záložen, zisk z investování peněžních prostředků, půjčky od družstevních záložen, pokuty a penále uložené Úřadem, přebytky z ročního hospodaření Úřadu, dary, úhrady pohledávek vůči družstevní záložně.

Z těchto zdrojů získal Fond za období 1997 až 2003 celkem 43 117 tis. Kč na poplatcích od družstevních záložen, 128 tis. Kč na pokutách uložených Úřadem a 155 001 tis. Kč činily zisky z investovaných finančních prostředků, úhrnem tedy 198 246 tis. Kč. Po uhrazení nákladů na činnost Fondu ve výši 148 522 tis. Kč činily příjmy Fondu bez NFV, které mohly být použity na výplatu náhrad za pojištěné vklady, pouze 49 724 tis. Kč.

K 31. 12. 2004 Fond evidoval nároky oprávněných osob v celkové výši cca 8 127 mil. Kč, z toho bylo k témuž datu vyplaceno 8 048 mil. Kč. Výplaty byly realizovány z finančních prostředků získaných formou NFV poskytnutých Fondu ve výši 8 000 mil. Kč ze státního rozpočtu.

Stávající právní úprava poskytuje MF jen omezené možnosti ovlivňování vývoje sektoru spořitelních a úvěrních družstev. Reagovat na tento vývoj mohlo MF pouze prostřednictvím svého vlivu na Úřad při schvalování statutů a ročních Zpráv Úřadu. MF se tak mohlo zapojit jen do řešení již nastalých finančních problémů jak Fondu, tak Úřadu.

MF vede evidenci o veškerých pohledávkách z NFV poskytnutých Úřadu i Fondu. Tyto pohledávky jsou evidovány ve státních finančních aktivech v rámci ostatních výpomocí poskytnutých z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa a jsou každoročně aktualizovány o nově poskytnuté NFV a o přijaté splátky NFV. Pohledávky státu za Úřadem dosáhly k 31. 12. 2004 celkem 113,3 mil. Kč a pohledávky za Fondem ke stejnému datu dosáhly celkové výše 8 000 mil. Kč.

Současná úroveň jak poplatků, tak příspěvků ze strany družstevních záložen neskýtá žádnou možnost v reálném čase uhradit z těchto zdrojů pohledávky státu za Úřadem a zejména za Fondem.