

**05/02****Hospodaření s majetkem státu a finančními prostředky v působnosti Ministerstva informatiky**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2005 pod číslem 05/02. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ MVDr. Rudolf Němeček.

Cílem kontroly bylo prověřit vybrané výdaje a příjmy státního rozpočtu a hospodaření s majetkem státu v působnosti Ministerstva informatiky.

Kontrolu provedla v období od ledna do května 2005 skupina kontrolujících NKÚ z odboru dopravy, průmyslu a hospodářství a z odboru analýz.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2003 a 2004, v případě věcných souvislostí i rok 2005.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo informatiky (dále jen „MI“),

TESTCOM – Technický a zkušební ústav telekomunikací a pošt Praha (dále jen „Testcom“).

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podaly MI a Testcom, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podaly MI a Testcom a byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

K o l e g i u m NKÚ na svém XV. zasedání, konaném dne 5. září 2005, s c h v á l i l o usnesením č. 7/XV/2005 k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

**I. Úvod**

1. MI vzniklo k 1. 1. 2003 jako ústřední orgán státní správy České republiky pro informační a komunikační technologie, telekomunikace a poštovní služby. K tomuto datu na něho přešla práva a povinnosti z pracovněprávních a jiných právních vztahů, včetně příslušnosti hospodařit s majetkem Úřadu pro veřejné informační systémy (dále jen „ÚVIS“), práva a povinnosti Ministerstva dopravy (dále jen „MD“) ve věcech telekomunikací a poštovních služeb a práva a povinnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů ve věci elektronického podpisu. MI je zakladatelem podniků Česká pošta, s. p., SPT TELECOM, státní podnik, (od 23. 7. 2005 SPT TELECOM, státní podnik „v likvidaci“), a Správa radiokomunikací Praha, státní podnik v likvidaci, a zřizovatelem příspěvkové organizace Testcom.

MI hospodařilo podle stavů rozvahy s majetkem a závazky k 31. 12. 2003 ve výši 401 018 tis. Kč a k 31. 12. 2004 ve výši 632 176 tis. Kč. Přehled rozpočtu a skutečných příjmů a výdajů kapitoly 338 – Ministerstvo informatiky je uveden v tabulce č. 1.

**Tabulka č. 1**

(v tis. Kč)

	Rok 2003		Rok 2004	
	Rozpočet po změnách	Skutečnost	Rozpočet po změnách	Skutečnost
Příjmy celkem	300	1 583	300	38 512
Běžné výdaje	329 841	329 666	641 035	642 571
Kapitálové výdaje	34 880	34 484	90 441	90 480
Výdaje celkem	364 721	364 150 <sup>*)</sup>	731 476	733 051 <sup>*)</sup>

<sup>\*)</sup> Včetně převedených prostředků do rezervního fondu.

MI převedlo v roce 2003 celkem 3 425 tis. Kč, tj. 0,9 %, a v roce 2004 celkem 191 843 tis. Kč, tj. 26 %, z rozpočtovaných výdajů do rezervního fondu. Byly to zejména neuskutečněné výdaje na financování programů reprodukce majetku a výzkumu a vývoje z důvodu zrušení výběrových řízení či časové náročnosti při procesu zadání a realizace veřejných zakázek.

Příjmy v letech 2003 a 2004 ve výši 40 mil. Kč představovaly, kromě nevyčerpaných prostředků na platy za prosinec příslušného roku, zejména úhrady získané soudní cestou, dobropisy minulých let, pojistné náhrady, příjem za prodej akcií zahraniční společnosti a příjem finančního daru ve výši 2 mil. Kč od společnosti, která je správcem národní domény a provádí registrace doménových jmen druhé úrovně pod národní doménou „cz“. MI použilo tyto prostředky v souladu s podmínkou dárcce na projekty v rámci Národního programu počítačové gramotnosti.

Kapitálové výdaje v letech 2003 a 2004 byly čerpány zejména na rekonstrukci budovy MI a pořízení programového vybavení pro vlastní informační systém, dále pro „Portál veřejné správy“ (dále jen „Portál“) a pro „Registr živnostenského podnikání“.

Běžné výdaje v letech 2003 a 2004 byly čerpány na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné, neinvestiční nákupy a související výdaje a příspěvek na činnost Testcomu. Kromě toho MI čerpalo 44 mil. Kč na program č. 238 010 „Rozvoj a obnova materiálně-technické základny Ministerstva informatiky“, jehož cílem bylo pořízení a obnova informačních a telekomunikačních technologií, rekonstrukce budovy a obnova vozového parku. MI dále čerpalo 565 mil. Kč na program č. 238 110 „Řízení a koordinace financování komunikační infrastruktury veřejné správy“, jehož plánované náklady na realizaci do roku 2007 činí 2 470 mil. Kč a byl rozdělen na čtyři podprogramy:

- Centrální koordinace a financování komunikační infrastruktury veřejné správy pro období 2003 – 2007, jehož cílem je propojení všech orgánů veřejné správy, včetně škol a knihoven, do komunikační infrastruktury pomocí univerzálních přípojek, optimalizace komunikačních služeb a zajištění rychlé a bezpečné vzájemné komunikace, včetně přenosu dat;
- E-Government, jehož hlavním cílem je zejména podpora budování informační společnosti, právní podpora a budování elektronické veřejné správy a elektronického obchodu;
- Portál veřejné správy;
- Ústřední evidence podnikatelů – Registr živnostenského podnikání.

2. Testcom byl zřízen Ministerstvem hospodářství České republiky v roce 1992. V návaznosti na kompetenční změny ve státní správě se jeho zřizovatelem od 1. 11. 1996 stalo Ministerstvo dopravy a spojů a od 1. 1. 2003 následně MI. Hlavní ekonomické ukazatele Testcomu v kontrolovaném období, včetně výše příspěvku na činnost poskytnutého z kapitoly 338 – Ministerstvo informatiky, jsou uvedeny v tabulce č. 2.

**Tabulka č. 2**

(v tis. Kč)

	Rok 2003				Rok 2004			
	Náklady	Výnosy	Hospodářský výsledek	Příspěvek na činnost	Náklady	Výnosy	Hospodářský výsledek	Příspěvek na činnost
Rozpočet schválený	116 213	116 213	0	18 000	102 000	102 000	0	22 722
Rozpočet upravený	129 683	129 683	0	31 470 <sup>*)</sup>	107 017	107 017	0	27 739 <sup>**)</sup>
Skutečnost	93 995	96 792	1 618	31 470	98 170	100 812	1 604	27 732

<sup>\*)</sup> V tom 21 470 tis. Kč na výzkum a vývoj, 10 000 tis. Kč na racionalizační projekty a služby.

<sup>\*\*)</sup> V tom 16 137 tis. Kč na výzkum a vývoj, 11 602 tis. Kč na racionalizační projekty a služby.

Poznámka: Jednotlivá ustanovení právních předpisů jsou uváděna ve znění platném pro příslušné kontrolované období.

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Hospodaření s majetkem státu

**a) Předání majetku a závazků, které přešly z ÚVIS na MI, nebylo provedeno dostatečně průkazným způsobem. Průkazné nebyly ani inventarizace majetku a závazků, kterými MI ověřovalo účetní stavy majetku a závazků k 31. 12. 2003 a k 31. 12. 2004.**

V souvislosti se vznikem MI byl k 1. 1. 2003 převeden na MI majetek a závazky z ÚVIS, MD a Úřadu pro ochranu osobních údajů, přičemž 97 % hodnoty činil majetek a závazky převzaté od ÚVIS. MI nesestavilo ke dni svého vzniku zahajovací rozvahu a do účetnictví převzalo od ÚVIS jím spravovaný majetek a závazky v hodnotě konečných stavů aktiv a pasiv uvedených v účetnictví ÚVIS k 31. 12. 2002 ve výši 347 703 tis. Kč.

MI převzalo majetek a závazky na základě neprůkazné ÚVIS nedokončené inventarizace.

Přestože inventarizace provedená ÚVIS byla neúplná MI neprovedlo vlastní mimořádnou inventarizaci, ale spolehl se na inventarizaci, kterou započal ÚVIS v roce 2002 a kterou MI dokončilo v lednu 2003. U některých účtů nebyla inventarizace provedena a některé inventurní soupisy dlouhodobého hmotného majetku nebyly ověřeny podpisovým záznamem, přestože to zákon o účetnictví vyžaduje. Stejně tak inventarizace, které provedlo MI k ověření stavů majetku a závazků k 31. 12. 2003 a k 31. 12. 2004, nebyly úplné a inventurní soupisy dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku nebyly ověřeny žádným podpisovým záznamem.

**b) MI nevedlo řádnou evidenci jízd u automobilu, který si vypůjčilo od Testcomu.**

MI si v roce 2003 bezúplatně vypůjčilo od Testcomu automobil Škoda Octavia, jehož hodnota činila 612 tis. Kč. MI tento automobil předalo k užívání náměstkovi ministra, který byl zároveň ředitelem Testcomu, a to za účelem výkonu jeho funkce a k umožnění styku s rodinou. Ve výkazech jízd tohoto automobilu a k nim přiložených dokladech nebyl ve většině případů přesně uveden cíl cesty. Počet uvedených ujetých kilometrů po městě přitom v některých případech činil i více než 200 km za den.

**c) Budovy, se kterými hospodařil Testcom, nebyly dostatečně využity.**

Testcom spravoval, využíval ke své činnosti a pronajímal část komplexu budov v Praze 4. Celková plocha budov v době kontroly byla 17 404 m<sup>2</sup>, z toho 55 % činila plocha kanceláří využívaná zaměstnanci Testcomu, přitom na jednoho zaměstnance Testcomu připadalo cca 70 m<sup>2</sup> plochy kanceláří.

**d) Testcom založil – bez existence potřebné právní úpravy – společnost s ručením omezeným a v rozporu s ustanovením rozpočtových pravidel k tomu použil prostředky rezervního fondu jako základní vklad ve výši 7,5 mil. Kč.**

Testcom založil obchodní firmu TESTCOM servis, s. r. o., (dále jen „TESTCOM servis“), která byla zapsána dne 10. 11. 2003 do obchodního rejstříku. Jako důvod založení této společnosti uvedl zajištění co nejefektivnější správy Portálu. Základní kapitál, který Testcom neoprávněně vložil do této společnosti formou peněžitého vkladu, činil 7,5 mil. Kč. Testcom tyto prostředky použil z rezervního fondu, přestože to neumožňuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), který taxativně vymezuje použití prostředků rezervního fondu příspěvkové organizace.

Příspěvkové organizace, i když mají právní subjektivitu, nejsou právním subjektem soukromého práva, který může existovat a činit úkony ryze podle svého uvážení, ale jejich samotné trvání, hospodaření a provádění úkonů je podstatně omezeno. Příspěvkové organizace byly zřízeny (založeny) pro plnění konkrétního účelu a zajišťování tomu odpovídajícího předmětu činnosti, které jim určil stát k plnění úkolů v oboru působnosti jejich zřizovatelů. Příspěvkové organizace nemají podle § 55 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České

republiky a jejím vystupování v právních vztazích, vlastní majetek a za podmínek stanovených tímto zákonem nabývají majetek jen pro stát. S omezeným trváním jejich existence obecně počítal samotný zákon, což je výslovně vyjádřeno i v důvodové zprávě k němu, přičemž podle ustanovení § 54 odst. 2 cit. zákona novou příspěvkovou organizací lze zřídit (založit) pouze v případech a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem. Zároveň organizační složka státu, která vykonává zřizovatelskou (zakladatelskou) funkci, může v podstatě kdykoli podle svého uvážení rozhodnout o zrušení příspěvkové organizace. Ze všech těchto důvodů příspěvkové organizace nemají povahu takového suverénního právního subjektu, který může činit vše, co není zákonem zakázáno, ale jde o právní subjekt sui generis, který nemá vlastní majetek a při hospodaření se svěřeným majetkem je vázán dodržováním řady pravidel zcela shodně, jako jsou jimi vázány organizační složky státu, a dokonce pro svou další existenci a činnost řady úkonů potřebuje souhlas státu, resp. příslušné organizační složky státu.

Testcom, ač nebyl jakožto příspěvková organizace k založení společnosti s ručením omezeným oprávněn, založil obchodní společnost TESTCOM servis, která byla zapsána do obchodního rejstříku. Pravidlo obsažené v ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. výslovně stanoví, že stát může založit obchodní společnost nebo se účastnit jejího založení pouze ve formě akciové společnosti, ale za stát jednájí k tomu příslušné organizační složky a musí toto pravidlo respektovat. Dovojujeme-li, že ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. (i když z formálně právního hlediska přímo zavazuje jen stát) se na organizační složky státu vztahuje, je na místě i ve vztahu k tomuto ustanovení aplikace ustanovení § 54 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., které stanoví, že příspěvkové organizace se při hospodaření s majetkem státu řídí těmi ustanoveními tohoto zákona, která se vztahují na organizační složky státu příslušné hospodařit s majetkem podle § 9 cit. zákona.

V březnu 2004 Testcom rozhodl o zrušení TESTCOM servisu „s likvidací“.

## 2. Hospodaření s rozpočtovými prostředky státu

### a) MI dostatečně neověřilo ekonomickou efektivnost zajištění provozu Portálu. Zajištění provozu převedlo na společnost založenou Testcomem, což mimo jiné zdůvodnilo snahou o jeho samofinancování. Podle uzavřené smlouvy mezi MI a TESTCOM servisem se však na výdajích Portálu měl podílet státní rozpočet a případné výnosy by případně uvedené společnosti.

Podle ustanovení zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, má MI vytvářet a spravovat Portál. MI v rámci kontroly uvedlo, že mu přísluší činnost koncepčního charakteru, a rutinní provoz Portálu převedlo na společnost TESTCOM servis, se kterou v říjnu 2003 uzavřelo smlouvu o zajištění činnosti Portálu.

Jedním z cílů MI bylo zajistit provoz a rozvoj Portálu bez dalších nároků na státní rozpočet. MI však neprovedlo žádnou analýzu, zda provoz Portálu bude ztrátový či ziskový. Uzavřenou smlouvou se mimo jiné zavázalo poskytnout potřebné finanční prostředky na pokrytí nákladů spojených se zaváděním a provozem nových služeb Portálu, které nebude schopen TESTCOM servis krýt z vlastních zdrojů a o které bude mít MI zájem. S výdaji prostředků ze státního rozpočtu na Portál do roku 2007 uvažovala i dokumentace programu „Řízení a koordinace financování komunikační infrastruktury veřejné správy“ financovaného ze státního rozpočtu. Případné výnosy z provozu komerčních služeb poskytovaných Portálem měly být podle uzavřené smlouvy příjmem společnosti TESTCOM servis. MI ukončilo smlouvu o zajištění činnosti Portálu v únoru 2004 a zajištěním jeho provozu pověřilo příspěvkovou organizací Testcom. MI neuložilo, aby jím pověřené subjekty zajišťovaly činnost Portálu samy. TESTCOM servis i Testcom si pro tuto činnost smluvně zajistily shodný podnikatelský subjekt.

MI od roku 2003 do doby ukončení kontroly NKÚ vynaložilo v souvislosti s Portálem převážně za služby (poskytnuté devatenácti dodavateli) nejméně 79 mil. Kč. Největší část představovaly výdaje hrazené za provoz Portálu pravidelně Českému Telecomu na základě „Rámcové smlouvy o poskytování služeb komunikační infrastruktury informačních systémů

veřejné správy“, kterou s Českým Telecomem uzavřel již ÚVIS v roce 2001. Kromě toho MI uhradilo 280 tis. Kč za tisk a grafické zpracování letáků pro informační kampaň o Portálu.

**b) MI v roce 2003 vyčerpalo 175 mil. Kč na program „Řízení a koordinace financování komunikační infrastruktury veřejné správy“, přestože jeho dokumentace neobsahovala dostatečnou specifikaci cílů a přínosů.**

MI dokumentaci programu předkládalo opakovaně Ministerstvu financí, které požadovalo dokumentaci přepracovat, neboť neobsahovala dostatečnou specifikaci a dostatečné technicko-ekonomické zdůvodnění věcných cílů programu a požadované výše účasti státního rozpočtu na financování programu. Vyhodnocení zdrojů financování přípravy a realizace programu neobsahovalo dostatečnou ekonomickou analýzu očekávaných přínosů.

**c) MI při zabezpečení vlastní činnosti v kontrolovaném období uhradilo i některé výdaje, které nesloužily ke krytí nezbytných potřeb, nebo nezajistilo úkoly nejehospodárnějším způsobem, jak ukládají rozpočtová pravidla.**

**▪ MI hradilo služby velkému počtu externích právníků, poradců a konzultantů.**

MI jako ústřední orgán pro informační a komunikační technologie hradilo náklady na externí poradce a konzultanty za připomínky k návrhům právních předpisů v oblasti komunikací a informatiky. Kromě toho využilo nejméně devět právníků za účelem právních rozborů, posuzování smluv, sepisování právních písemností, poradenství, konzultací, vymáhání pohledávek, revizí podkladů týkajících se zejména veřejných zakázek, zastupování MI v právních sporech. Výše odměn za poskytnuté právní a konzultační služby se ve většině případů pohybovala v rozmezí 1 900 až 4 270 Kč za hodinu. Celkem za tyto služby v letech 2003 a 2004 uhradilo 4 361,7 tis. Kč.

**▪ MI vynaložilo 188,5 tis. Kč na zajištění přípravy a realizace obchodní veřejné soutěže na poskytování hostingového centra pro provoz informačního systému Registr živnostenského podnikání, včetně právních a konzultačních služeb, a přitom soutěž nevyhlásilo.**

MI uhradilo smluvní cenu ve výši 95,2 tis. Kč společnosti, se kterou uzavřelo smlouvu, jejímž předmětem bylo odborné poradenství a činnost při zajištění příprav, vyhlášení a průběhu obchodní veřejné soutěže na poskytování tzv. hostingového centra pro provoz informačního systému Registr živnostenského podnikání, přestože soutěž nebyla ani vyhlášena. Za poskytnuté právní a konzultační služby v souvislosti s tím uhradilo navíc 93,3 tis. Kč a poté celou dokumentaci předalo Ministerstvu průmyslu a obchodu.

### **3. Zajištění kontroly podle zákona o finanční kontrole.**

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), mimo jiné stanoví rozsah kontroly vykonávané ministerstvy z titulu zakladatele státního podniku. MI neprovedlo žádnou následnou kontrolu u státních podniků Česká pošta a SPT TELECOM. Podle ročního plánu vnitřních kontrol, interních auditů a následné veřejnoprávní kontroly žádnou kontrolu u těchto státních podniků neplánovalo ani v roce 2005. Nedostatky zjištěné kontrolou NKÚ svědčí o nižší míře spolehlivosti vnitřního kontrolního systému MI.

## **III. Shrnutí a vyhodnocení**

Kontrola byla zaměřena na hospodaření s peněžními prostředky a majetkem státu souvisejícími se zabezpečováním činnosti MI a jeho příspěvkové organizace Testcom. Výdaje ze státního rozpočtu na tuto činnost v kontrolovaném období představovaly 1 097,2 mil. Kč, z toho byla kontrole podrobena přibližně jedna třetina. Při kontrole byly zjištěny zejména následující nedostatky.

**Při hospodaření s rozpočtovými prostředky a s majetkem státu bylo zjištěno, že MI:**

- neprovedlo mimořádnou inventarizaci majetku a závazků a převzalo majetek a závazky od ÚVIS na základě neprůkazné inventarizace;
- provedlo inventarizace v letech 2003 a 2004, které byly neprůkazné;
- nepostupovalo dostatečně hospodárně u některých výdajů, neboť vynaložilo nepřiměřené prostředky na služby velkému počtu externích právníků; vynaložilo peněžní prostředky na vyhlášení a průběh veřejné obchodní soutěže, aniž by tato soutěž byla vyhlášena.

Testcom, ač k tomu nebyl jakožto příspěvková organizace oprávněn, založil obchodní společnost TESTCOM servis a neoprávněně pro tento účel použil peněžní prostředky ve výši 7,5 mil. Kč jako základní vklad k jejímu založení.