

Část B

Kontrolní závěry z kontrolních akcí

12/29

Peněžní prostředky vynakládané na nákup vybraných komodit v resortu Ministerstva vnitra v návaznosti na projekt centrálního nákupu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/29. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo prověřit přínosy projektu centrálního nákupu v resortu Ministerstva vnitra a rozsah jeho využití v kontrolovaném období.

Kontrola byla prováděna od listopadu 2012 do června 2013. Kontrolováno bylo období let 2008 až 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra;

Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra, Praha.

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

Kolegium NKÚ na svém XVI. zasedání, konaném dne 30. září 2013,

schválilo usnesením č. 6/XVI/2013

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“) je jedním z ústředních orgánů státní správy, jejichž působnost stanoví zákon č. 2/1969 Sb.¹. MV je rovněž správcem kapitoly státního rozpočtu, organizační složkou státu a účetní jednotkou.

Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra (dále také „Zařízení služeb“) zřídilo MV dnem 1. ledna 1998 jako státní příspěvkovou organizaci pro poskytování a zabezpečování komplexních služeb pro MV. Zařízení služeb je samostatnou účetní jednotkou. Rozsah působnosti je vymezen zřizovací listinou.

Hlavním předmětem činnosti Zařízení služeb je mj. „... poskytování a zabezpečení komplexních služeb Ministerstvu vnitra ... a ... poskytování a zabezpečení služeb ministerstvem zřízených organizací a Policií ČR, podle charakteru těchto služeb a rozhodnutí ministerstva.“

V červenci roku 2008 rozhodlo MV o zpracování pilotního projektu *Podpora implementace systému centrálního nákupu MVČR*.

1 § 12 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

Nákup pomocí centralizovaného zadávání upravuje zákon č. 137/2006 Sb.² a spočívá v tom, že centrální zadavatel pro jiného zadavatele pořizuje dodávky či služby, které následně prodává jiným zadavatelům za cenu nikoliv vyšší, než za kterou byly dodávky či služby pořízeny, nebo provádí zadávací řízení a zadává veřejné zakázky na dodávky, služby či stavební práce na účet jiných zadavatelů.

V roce 2011 bylo usnesením vlády ze dne 20. července 2011 č. 563³ uloženo všem resortům zavést systém centralizovaného zadávání. Rozsah komodit zařazených do resortního systému centralizovaného zadávání byl určen usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 930⁴.

Kontrola byl podroben projekt centrálního nákupu v resortu MV zahájený v roce 2008 (dále také „CN“) a centralizované zadávání uložené usneseními vlády přijatými v roce 2011 (dále také „CZ“).

Částka podrobená systémové kontrole u MV činila 1 525 657 144 Kč. Dále byly kontrole NKÚ podrobeny nákupy vybraných komodit, a to pohonné hmoty (dále také „PHM“), xerografický papír a elektrická energie, u MV ve výši 76 150 155 Kč a u Zařízení služeb ve výši 44 351 575 Kč.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Po schválení pilotního projektu (na roky 2008 a 2009) zavedlo MV centrální nákup ve svém resortu jako restrukturalizaci oblasti nákupu. Cílem bylo zjednodušení, zefektivnění a celkové zlepšení nákupů, včetně dosažení finančních úspor. MV během přípravy pilotního projektu využilo externí poradenské služby k provedení analýzy nákupu v resortu MV a k přípravě podkladů pro zahájení projektu. Jedním z výstupů zpracovaných externím dodavatelem poradenské služby byl návrh na zavedení objektivního a průkazného sledování úspor v rámci projektu CN.

V prvním roce projektu CN, tj. v roce 2008, byly do projektu zařazeny čtyři komodity, v roce 2009 pět a v dalších letech byl počet komodit dále rozšiřován až na 14 v roce 2012, kdy MV navázalo v souladu s usneseními vlády o centralizovaném zadávání na jím již zavedený projekt centrálního nákupu.

1. Nastavení projektu centrálního nákupu v resortu MV

Hlavním úkolem pilotního projektu bylo ověřit přínos finančních úspor a zefektivnit, zlepšit a zjednodušit systém nákupů. Přínosy projektu MV popsalo a kvantifikovalo jako očekávané úspory ve vztahu k předpokládanému objemu centrálně nakupovaných komodit včetně personálních úspor.

Personální úspory, které měly být dosaženy zavedením systému centrálního nákupu, MV nesledovalo.

V souladu se zákonem č. 137/2006 Sb. byl na MV postup rozdělen na úroveň centrálního nákupu a operačního nákupu. Centrálním nákupem se rozumí veřejná zakázka, ve které uzavírá centrální zadavatel s vybranými uchazeči rámcovou smlouvu (dále také „RS“). Operačním nákupem se rozumí nákup prováděný za podmínek daných rámcovou smlouvou veřejným zadavatelem na jeho vlastní účet. Před zahájením uzavřou veřejní zadavatelé a centrální zadavatel písemnou smlouvu s vymezením práv a povinností. Veřejný zadavatel je povinen vycházet z uzavřené rámcové smlouvy a v souladu s ní samostatně uzavírat prováděcí smlouvy. Při výběru dodavatelů jsou veřejní zadavatelé povinni postupovat dle RS.

V roce 2008 vybralo MV komodity: xerografický papír, výpočetní technika, pohonné hmoty, nábytek a pneumatiky a pro každý další rok seznam komodit rozšiřovalo. Komodity a jejich jednotlivé položky schvaloval ministr vnitra pro každý rok zvlášť. Kritéria pro zařazení či vyřazení určité komodity MV neurčilo a v průběhu kontroly sdělilo, že se řídilo výší objemů nákupů uskutečněných v předchozích letech.

² Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³ Usnesení vlády ze dne 20. července 2011 č. 563, k resortním systémům centralizovaného zadávání veřejných zakázek ústředních orgánů státní správy.

⁴ Usnesení vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 930, o Minimálním povinném seznamu komodit povinně nakupovaných s využitím institutu centrálního zadavatele v rámci resortních systémů centralizovaného zadávání veřejných zakázek v souladu s minimálními požadavky na vytvoření a provoz resortních systémů centralizovaného zadávání veřejných zakázek.

Ke kontrole NKÚ byly vybrány komodity: pohonné hmoty (u této komodity tvořil nákup v průměru 30,66 % celkového finančního objemu CN/CZ), dále xerografický papír (podíl 4,38 %) a elektrická energie (podíl 18,29 %), jak vyplývá z tabulky č. 1.

Tabulka č. 1 – Podíl vybraných komodit na celkovém objemu nákupů v rámci CN/CZ ve sledovaných letech

Období	Objem nákupů prostřednictvím CN/CZ v Kč	Elektrická energie		PHM		Xerografický papír	
		v Kč	v %	v Kč	v %	v Kč	v %
2008–2009	392 559 836			133 768 069	34,08	42 489 785	10,82
2010	600 009 310	114 262 267	19,04	264 051 163	44,01	31 295 232	5,22
2011	881 758 182	218 792 765	24,81	178 280 457	20,22	28 667 934	3,25
2012	986 323 855	190 255 809	19,29	300 915 228	30,51	22 878 435	2,32
Celkem	2 860 651 183	523 310 841		877 014 917		125 331 386	

Zdroj: analýzy MV.

Pro účely zajištění realizace CN sice MV vytvořilo specializovaný útvar, jak bylo ve výstupech externího dodavatele doporučeno, avšak nezajistilo funkční a personální oddělení činností spojených s realizací od činností spojených s řízením, monitorováním a vyhodnocováním centrálního nákupu.

2. Úspory vykazované MV

Podle analýzy externího dodavatele mělo MV do roku 2011 dosáhnout cca 2 mld. Kč objemu nákupů prostřednictvím CN a úspory ve výši 170 mil. Kč. K tomuto období MV vykázalo nákupy v rámci CN v celkovém objemu 1,874 mld. Kč a úspory ve výši 475,9 mil. Kč. MV tedy vykázalo nižší objem nákupů, ale téměř 2,8násobek dosažené úspory oproti původnímu předpokladu.

Ceny, podle kterých byly vyčíslovány úspory

Celkové úspory u většiny komodit vyčísluje MV srovnáním kupní ceny dosažené prostřednictvím CN/CZ a ceny zjištěné, kterou MV označuje jako cenu „tržní“ nebo cenu „na trhu“. Zdroj informací, který by umožnil zjistit aktuální tržní cenu, nemělo MV k dispozici. MV cenu zjišťovalo pomocí internetu, popř. dle běžných ceníků vydávaných a zveřejňovaných prodejci. Cena uváděná MV jako cena „tržní“ nebo cena „na trhu“ není vždy cenou, kterou by MV za srovnatelných podmínek na trhu dosáhlo. Zpravidla se jednalo o ceny, které byly typické pro běžného spotřebitele a nezohledňovaly všechny možnosti pro snížení ceny. Tržní cenou by byla cena vyplývající ze sjednané nákupní/prodejní ceny, přičemž by takový trh nezahmoval pouze běžné spotřebitele, ale i spotřebitele, kteří velikostí své poptávky odpovídají MV. Pro účely kontroly se takto zjišťovaná cena označuje jako cena „referenční“. Vyhodnocování CN včetně dosažených úspor probíhalo na MV pravidelně jednou ročně, popř. podle mimořádných požadavků vedoucích zaměstnanců MV. Pro výpočet dosažených úspor zvolilo MV rozdíl mezi realizovanou nákupní cenou a cenou referenční. **Srovnání nákupní ceny a referenční ceny nepředstavuje spolehlivé vyčíslení úspor.**

Monitorovací a kontrolní systém (MKS)

MKS je informační systém MV, který mj. slouží ke sledování úspor dosahovaných prostřednictvím CN/CZ. Údaje o výsledcích veřejné zakázky na dodavatele vkládá do MKS centrální zadavatel. Veřejný zadavatel vkládá do uvedeného informačního systému již konkrétní údaje o dodávkách zboží realizovaných na základě jím uzavřených prováděcích smluv a údaje o veřejných zakázkách mimo CN/CZ s hodnotou vyšší než 100 tisíc Kč bez DPH.

Dosažené úspory vyhodnocuje MV na základě exportovaných sestav, a to jako rozdíl referenční ceny a ceny nákupní (fakturované).

Základním předpokladem spolehlivosti výstupů z MKS je přesnost, úplnost a správnost zadávaných dat. Ověřením správnosti jejich zadávání bylo zjištěno:

- nebyly zadány všechny údaje, např. nebyly zaevidovány tři dílčí dodávky PHM ve výši 2 792 019 Kč vč. DPH;
- veřejní zadavatelé v některých případech přiřazovali uzavřené kupní smlouvy či dílčí plnění pod jinými minitendry a v důsledku toho např. částka 6 191 380 Kč vč. DPH byla zahrnuta do úspor za jiné období;
- nesprávně byly zadávány jednotkové nebo i celkové ceny, např. při nákupu monitorů místo ceny 2 707 173 Kč bylo uvedeno pouze 451 195 Kč (obě vč. DPH) nebo u dodávky PHM (12 285 l) nebyla zaevidována skutečně fakturovaná jednotková cena 28,54 Kč/l, ale cena z RS 26,86 Kč/l (obě bez DPH);
- údaje zadané jako referenční ceny nebyly spolehlivé, např. u položky monitor při nákupech uskutečněných v jednom dni byly uvedeny odlišné referenční ceny v rozmezí od 3 700 Kč vč. DPH do 6 300 Kč vč. DPH;
- některé nákupy realizované mimo CN byly evidovány jako nákupy z rámcových smluv;
- nesprávně bylo zadáno množství nebo druh položky;
- ke zkresení vykazovaných úspor CN došlo i tím, že MV nepromítlo do výpočtu úspor cenu za uskladnění PHM v externích úložištích, resp. vyčíslené úspory o tyto částky nesnížilo.

Četnost a významnost nedostatků při zadávání údajů do MKS se u jednotlivých komodit značně liší. Nejčastěji byly chybné údaje zjištěny u komodity PHM v roce 2012, kdy např. u položky Natural 95 bylo chybně zaevidováno 40 z 310 případů, přitom 36 z uvedených 40 případů vedlo k nadhodnocení vykázaných úspor o cca 10 %.

Bylo zjištěno, že v případě některých komodit přesahuje zkresení 15 % celkových úspor vyčíslených MV v daném roce z nákupu dané komodity. **System na MV neumožňuje zcela objektivní vyčíslení úspor. V důsledku toho, že MKS neobsahuje vždy správné, úplné a přesné údaje, je celková výše úspor vykázaná MV v částce 658 104 tis. Kč za období let 2008 až 2012 zatížena zkresením, které nelze přesně vyčíslit.**

3. Skutečnosti zjištěné při kontrole jednotlivých komodit

U vybraných komodit bylo ověřováno zadávání veřejných zakázek na uzavření rámcových smluv, soulad prováděcích smluv s RS a způsob sledování dosahovaných úspor. Ověřován byl postup MV jako centrálního zadavatele, ale zároveň i jako veřejného zadavatele, vybrán byl útvar MV – Policejní prezidium. Dále byl postup veřejného zadavatele kontrolován u příspěvkové organizace Zařízení služeb pro MV.

MV jako centrální zadavatel provádělo „předsběr požadavků“, tj. sumarizaci potřeb, veřejných zadavatelů ve svém resortu, kteří plánovali nakupovat příslušné komodity. Z objemu požadavků pak vycházel předpokládaný celkový finanční objem pro veřejnou zakázku na uzavření RS.

V letech 2009 až 2011 veřejní zadavatelé nakupovali PHM a xerografický papír prostřednictvím přímé výzvy uchazečům uvedeným v RS formou písemných výzev k podání nabídek, tzv. minitendrů. Od roku 2010 byly výzvy podávány přes elektronické tržiště.

Komodita pohonné hmoty (PHM)

Komodita PHM byla v RS definována v rozsahu dvou položek: Natural 95 a nafta.

Předmětem rámcových smluv na nákup PHM pro roky 2009 až 2011 byly dodávky PHM dle příslušné specifikace do vlastních neveřejných čerpacích stanic, včetně jejich dopravy. V RS na nákup PHM na roky 2010 a 2011 je výslovně uvedeno, že se jednalo o průběžné dodávky (podle RS na nákup PHM pro rok 2012 mělo být „... zabezpečeno plynulé zásobování odběratelů PHM v souladu s jejich potřebami do jejich vlastních úložišť“).

Nabídkovou cenu zájemci doplňovali do vzorce dle zadávacích podmínek a měněna mohla být pouze v případě změny DPH či spotřební daně a při změně proměnlivých složek vzorce. Nepřekročitelné položky, tj. položky, které musely zůstat v nezměněné výši, byly dvě. Kontrolou zjištěné nedostatky spočívající

v nevyplnění údajů do stanoveného vzorce snižovaly určitým způsobem transparentnost zadávacího řízení, ale nabídková cena, jak bylo podle daného vzorce výpočtem ověřeno, byla dodržena.

Dodavatel PHM byl vybrán podle pořadí uchazečů, které bylo uvedeno v RS a stanoveno MV podle odhadů předpokládaného poměru počtu litrů dodávek u jednotlivých položek. Tato skutečnost vzhledem k různé výši cen u jednotlivých položek a značné nepřesnosti odhadů negativně ovlivňovala ekonomickou výhodnost realizovaných nákupů, jak vyplývá z následující tabulky (č. 2), která ilustruje příklad zjištěný v roce 2012.

Tabulka č. 2

Uchazeč	Položka PHM	Předpokl. počet litrů dle RS	Cena* / l vč. DPH dle RS	Celková cena* za položku dle předpokladu RS	Pořadí dle RS/ /celková cena*	Vykázaný objem nákupů v litrech	Celková cena* za položku – skutečný počet litrů	Změna pořadí/ /změna celkové ceny*
Uchazeč č. 1	N 95	6 372 400	32,23	205 382 452	1.	5 969 426	192 394 600	2.
	nafta	2 150 000	32,80	70 520 000	275 902 452	2 888 099	94 729 647	287 124 247
Uchazeč č. 2	N 95	6 372 400	32,32	205 955 968	2.	5 969 426	192 931 848	1.
	nafta	2 150 000	32,58	70 047 000	276 002 968	2 888 099	94 094 265	287 026 114

Zdroj: RS na nákup PHM na rok 2012, MKS.

* Cena je uvedena v Kč.

Uchazeč č. 1 nabídl nejnižší jednotkovou cenu Naturalu 95 a uchazeč č. 2 nabídl nejnižší jednotkovou cenu nafty. Při předpokládaném poměru nákupu Naturalu 95 a nafty cca 3:1 se první v pořadí dle RS umístil uchazeč č. 1. Skutečný poměr nákupů Naturalu 95 a nafty však byl cca 2:1. Vlivem nepřesnosti odhadu předpokládaného množství jednotlivých položek (u nafty 34 %) byl vybrán uchazeč č. 1, jehož skutečná celková cena v porovnání s nabídkou uchazeče č. 2 nebyla pro MV ekonomicky nejvýhodnější.

Kontrolou postupu veřejných zadavatelů bylo mj. zjištěno:

- u MV – Policejního prezidia u minitendru na PHM v roce 2010 dodavatel jednostranně navýšil v souladu se zákonem č. 172/2010 Sb.⁵ uskladněné množství PHM o 954 litrů, které následně vyfakturoval v částce 31 013 Kč vč. DPH (navýšení o biosložku), přestože smlouvy neobsahovaly ujednání o možnosti jednostranně navyšovat cenu;
- MV – Policejní prezidium objednalo a převzalo PHM, přestože příslušná kupní smlouva ještě nebyla uzavřena;
- téměř ve všech případech dodávek PHM došlo u obou kontrolovaných osob k dodání jiného než objednaného množství.

Za významné pochybení z hlediska hospodárného nakládání s prostředky státního rozpočtu považuje NKÚ postup, kdy MV – Policejní prezidium jako veřejný zadavatel opakovaně ve třech po sobě jdoucích kontrolovaných letech pořizovalo PHM v množství, které překračovalo kapacitu vlastních úložišť, tzn. nenakupovalo PHM průběžně, jak předpokládaly každoročně uzavírané RS, ale pořizovalo koncem roku zásoby, které uhradilo jednorázově a které postupně až do srpna následujícího kalendářního roku přebíralo do vlastních úložišť. V těchto letech tedy MV – Policejní prezidium hradilo navíc i prostředky za uskladnění PHM.

V roce 2009 MV – Policejní prezidium uzavřelo s rámcovým dodavatelem prováděcí smlouvy, které zahrnovaly i službu uskladnění předkoupeného množství PHM. Došlo tak podstatným způsobem k překročení předmětu plnění vymezeného v RS, a tím k nedodržení zákona č. 137/2006 Sb.⁶ Ve druhé polovině prosince roku 2009, kdy již bylo zřejmé, že byla uzavřena RS (4. prosince 2009) pro rok 2010, uhradilo rámcovému dodavateli za PHM jednorázově částku 11 988 239 Kč vč. DPH, která zahrnovala

⁵ Zákon č. 172/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

⁶ § 89 odst. 8 zákona č. 137/2006 Sb.

cenu za uskladnění (825 350 Kč bez DPH). V rozporu s RS byla cena za uskladnění promítnuta do jednotkové ceny za litr PHM.

V roce 2010 MV – Policejní prezidium oslovilo rámcové dodavatele s dotazem na předkup PHM a jejich možné uskladnění spolu s postupným navážením do určených úložišť. Kladnou odpověď zaslal jeden dodavatel, který jako jediný předložil cenovou nabídku. Nabídka nesplňovala podmínky uvedené v RS a neodůvodněně rozšiřovala předmět zakázky, neboť služby skladování PHM nebyly předmětem plnění, stejně jako v roce 2009. MV – Policejní prezidium souhlasilo s uzavřením kupní smlouvy a týž den zpracovalo *žádost o uzavření smlouvy na uskladnění PHM vysoutěžených na základě minitendru*. Výzvu k podání nabídky na uskladnění PHM zaslalo třem uchazečům. Obdrželo však pouze jednu nabídku – od rámcového dodavatele, s níž byla uzavřena prováděcí smlouva na dodávku PHM a ve stejný den i smlouva o skladování. Celková cena PHM uhrazená dodavateli jednorázově činila 12 153 600 Kč vč. DPH. Částka za skladování činila celkem 590 447 Kč vč. DPH a byla fakturována v jednotlivých měsících následujícího roku.

V roce 2011 oslovilo MV – Policejní prezidium rámcové dodavatele ve věci nákupu PHM a zvláště ohledně jejich uskladnění. V návrhu smlouvy o skladování bylo uvedeno, že skladovatel uskladní pouze PHM, které ukladatel objednal a zaplatil u skladovatele. Cenovou nabídku jak na dodávku PHM, tak později i na uskladnění předložil pouze jeden dodavatel, se kterým byly smlouvy uzavřeny ve stejný den. Celková cena za PHM byla fakturována ke dni podpisu kupní smlouvy (1. prosince 2011) a činila 13 368 240 Kč vč. DPH. Úhrada za uskladnění činila celkem 548 930 Kč vč. DPH a byla fakturována v jednotlivých měsících následujícího roku.

MV – Policejní prezidium za roky 2010 a 2011 uhradilo stejnému dodavateli za dodávky PHM celkovou částku ve výši 25 521 840 Kč, tj. včetně spotřební daně a daně z přidané hodnoty. Dodavatel, který byl současně skladovatelem PHM, uložil celý objem PHM v daňovém skladu. Dodavateli daňová povinnost nastávala teprve v případě, kdy došlo k uvolnění PHM do volného oběhu. Celkem MV – Policejní prezidium uhradilo dodavateli na spotřební dani z PHM jednorázově 10 491 000 Kč. Tím, že uhradilo částku v celé výši spotřební daně najednou před dodáním sjednaného množství PHM, převedlo finanční prostředky na její úhradu do dispozice skladovatele neopodstatněně dříve, než vznikla povinnost tuto daň uhradit.

Výše popsaný postup hodnotí NKÚ jako porušení rozpočtové kázně, protože určené úkoly MV v uvedených případech neplnilo nejehospodárnějším způsobem, jak všem organizačním složkám státu ukládá zákon o rozpočtových pravidlech.

Zadavatel do zadávacích podmínek přiložil návrh smlouvy o skladování pro rok 2011, který neumožňoval přístup všem dodavatelům a byl NKÚ posouzen jako diskriminační ve smyslu zákona č. 137/2006 Sb.

Komodita xerografický papír

Kontrolou byla zjištěna především nepřesnost odhadů předpokládaného počtu kusů jednotlivých položek, a to vzhledem k vykázaným skutečným nákupům. Například v roce 2010 přesahovala nepřesnost odhadů u tří ze sedmi nejpočetnějších položek komodity xerografický papír úroveň 70 %. Tato nepřesnost (obdobně jako u komodity PHM) ovlivnila ekonomickou výhodnost realizovaných nákupů a její vliv je významnější v případě výběru dodavatele dle pořadí v RS.

Kontrolou postupu centrálního zadavatele byly zjištěny nedostatky spočívající v nedodržování časového harmonogramu zadávacích řízení, což následně mělo vliv na uzavření RS až po 1. lednu kalendářního roku, ve kterém už měl být plněn předmět smlouvy.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že MV – Policejní prezidium i Zařízení služeb nevyloučily z výběrového řízení uchazeče, který nabídl jednotkovou cenu vyšší, než připouštěla RS, a uzavřely s ním prováděcí kupní smlouvu. V daném případě postupovaly v rozporu se zákonem č. 137/2006 Sb.⁷.

Pro orientaci a ilustraci obtížnosti jednoznačného vyhodnocení přínosu CN/CZ jsou v následující tabulce (č. 3) uvedeny údaje z kontrol provedených NKÚ ve srovnatelném období u některých ministerstev (standardizovaná komodita xerografický papír – cena za jedno balení, tj. 500 ks).

Tabulka č. 3 (jednotková cena v Kč)

Období	KA 12/29	KA 11/34*			KA 12/32*		
	Xerografický papír A4	Xerografický papír A4			Xerografický papír A4		
	MV	MK	MS	MZ	MPO	MMR	MŽP
2008–2009	64,8	–	–	–	–	–	–
2010	62,9	110,88	67,80	132,90	–	–	–
2011	66,7	64,64	62,28	100,15	63,29	106,14	66,97
2012	61,8	–	–	–	60,00	96,21	64,56
2013–2014	71,0	–	–	–	–	–	–

Zdroj: MKS MV.

* Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 11/34 byl zveřejněn v části 3/2012 *Věstníku NKÚ* a kontrolní závěr z kontrolní akce č. 12/32 byl zveřejněn v části 3/2013 *Věstníku NKÚ*.

Zkratky: KA – kontrolní akce, MK – Ministerstvo kultury, MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj, MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu, MS – Ministerstvo spravedlnosti, MZ – Ministerstvo zdravotnictví, MŽP – Ministerstvo životního prostředí.

Komodita elektrická energie

Tato komodita byla do CN zařazena v roce 2010. MV odhadovalo úspory u nákupu prostřednictvím komoditní burzy ve výši 15 až 35 %. MV nakupovalo komoditu „silová elektřina v rámci sdružených služeb dodávky elektřiny“, tj. včetně její dodávky odběrateli. K nákupu na komoditní burze je nezbytné využít služeb tzv. „dohodce“, který funguje jako burzovní zprostředkovatel.

Pro každého veřejného zadavatele vystavila burza po provedení obchodu tzv. závěrkový list, tedy smlouvu o sdružených službách dodávky elektřiny uzavřenou mezi zadavatelem a držitelem licence na obchod s elektřinou. Po ukončení aukce na nákup elektřiny v nízké i vysoké hladině napětí provedlo MV rozúčtování burzovních poplatků mezi veřejné zadavatele.

Výpočty provedené v průběhu kontroly NKÚ u dvou odběrných míst MV – Policejního prezidia a dvou odběrných míst u Zařízení služeb vedou k závěru, že v případě přechodu na centrální nákup elektrické energie u odběrných míst dosáhlo MV – Policejní prezidium i Zařízení služeb příznivější jednotkové ceny za MWh než při nákupu elektrické energie mimo CN. Úspory se pohybovaly v rozmezí 13,62 % až 23,96 %.

4. Řídící kontrola

Podle zákona č. 320/2001 Sb. má být vnitřní kontrolní systém především způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika vznikající v souvislosti s plněním schválených záměrů a cílů orgánů veřejné správy. V rámci tohoto systému je nezbytné zajistit i fungování předběžné řídicí kontroly.

V rámci kontrolní akce NKÚ zjistil, že MV jako centrální zadavatel neprovádělo předběžnou řídicí kontrolu před uzavřením kontrolovaných rámcových smluv.

NKÚ na rozdíl od MV zastává názor, že i centrální zadavatel musí ve vztahu k zadávacímu řízení zajistit předběžnou řídicí kontrolu již před uzavřením RS, a nikoli pouze až před uzavřením prováděcích smluv. U MV jako správce kapitoly státního rozpočtu a jako samostatné účetní jednotky je třeba v obou fázích nákupu předběžnou řídicí kontrolu zajistit, aby byly dodrženy požadavky zákona o finanční kontrole.

Skutečnost, že předběžná řídicí kontrola před vznikem závazku nebyla v kontrolovaných případech provedena, znamená, že vnitřní kontrolní systém v této oblasti nevytváří podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy a nemůže účinně plnit svou funkci.



Při kontrole postupu veřejných zadavatelů při výkonu řídicí kontroly po vzniku závazku byly zjištěny např. tyto nedostatky:

- nebyly dodrženy schvalovací postupy a před vznikem závazku nebyla prováděna předběžná řídicí kontrola;
- kupní smlouva byla uzavřena na částku vyšší, než na jakou byla provedena předběžná řídicí kontrola;
- doklady ověřila osoba, která disponovala oprávněním pouze pro funkci příkazce operace, a nikoliv pro funkci správce rozpočtu;
- ve výzvách k podání nabídky nebyl požadavek na rozpis jednotkových cen PHM a následně tento rozpis nebyl ani součástí podaných nabídek; v rámci předběžné kontroly nebylo možné ověřit, zda nedošlo k neoprávněnému navýšení ceny za litr PHM;
- jednotkové ceny z RS byly překračovány;
- operace nebyla doložena správnými a úplnými podklady;
- příkazce operace překračoval své oprávnění, když podepisoval finanční krytí nad rámec limitu;
- úhrada předmětu plnění proběhla bez odsouhlasení objemu a kompletnosti služeb a převzetí PHM do vlastních úložišť;
- byl neodůvodněně rozšířen předmět kupní smlouvy.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Centrální nákup formou pilotního projektu zahájilo MV v roce 2008, tj. přibližně o čtyři roky dříve, než vláda uložila členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy zavést centralizované zadávání. Hlavním cílem projektu bylo zefektivnění a zjednodušení systému nákupů včetně dosažení úspor.

Předpokládaný objem nákupů od roku 2008 do roku 2011 měl činit cca 2 mld. Kč. V rámci těchto nákupů měla být dosažena úspora ve výši 170 mil. Kč a dalším přínosem odhadovaným na 105 mil. Kč mělo být snížení počtu zaměstnanců.

MV do konce roku 2011 vykázalo celkový objem nákupů realizovaných prostřednictvím CN ve výši 1,874 mld. Kč a dosažené úspory ve výši 475,9 mil. Kč. V oblasti personální MV úspory nesledovalo.

Kontrola NKÚ se zaměřila především na zavedení systému centrálního nákupu, jeho realizaci a ověření vykazovaných přínosů; podrobně byl kontrolován nákup tří komodit v letech 2008 až 2012, a to komodity pohonné hmoty, elektrická energie a xerografický papír.

Úspora vykazovaná MV za sledované roky činila u komodity PHM celkem 70 488 943 Kč (7,44 %), u komodity xerografický papír celkem 102 526 769 Kč (45 %) a u komodity elektrická energie celkem 128 651 766 Kč (19,5 %).

Výsledky kontroly dokládají určité zkreslení vykazovaných úspor.

Dosažení úspor sleduje MV pomocí svého informačního systému, který však neobsahoval za sledované období vždy spolehlivá data. Chybami především při zadávání údajů dochází ke zpochybnění výstupů z tohoto systému, a tím i ke zpochybnění vykazovaných úspor. Ke zkreslení úspor dochází také z důvodu srovnávání cen, které nevycházejí z objektivně zjištěné tržní ceny.

Na základě výpočtů provedených u komodity elektrická energie lze učinit závěr, že centrálním nákupem bylo dosaženo příznivějších jednotkových cen.

Efektivnost projektu, později centralizovaného zadávání, negativně ovlivnily tyto nedostatky:

- MV nezajistilo funkční a personální oddělení činností spojených s realizací od činností spojených s řízením a vyhodnocováním CN;
- v rozporu s rámcovou smlouvou byly opakovaně koncem roku vynakládány jednorázově finanční prostředky na tzv. „předkupy“ – zásoby PHM, které nebyly uloženy ve vlastních úložištích MV;

- při stanovení předpokládaného potřebného množství jednotlivých položek docházelo k vysoké nepřesnosti, v některých případech činila i více než 80 procentních bodů;
- akceptovány byly nabídky dodávek s jednotkovými cenami vyššími, než jaké byly uvedeny v rámcové smlouvě, nebo dodávek, které nebyly v souladu s prováděcí smlouvou;
- v některých případech vedly postupy zadavatele ke snížení transparentnosti zadávacího řízení.

Rizika ohrožující efektivnost nákupů pomocí centralizovaného zadávání spatřuje NKÚ na základě této kontroly zejména v kvalitě „předsběru“ dat nakupovaných komodit a v hodnocení cenových nabídek u jednotlivých položek, dále v obtížnosti nebo i nemožnosti zjistit v daném čase a místě skutečnou tržní cenu. Nezajištění účinného kontrolního systému, ale také vytvoření pozice „monopolního“ dodavatele jsou dalšími reálnými riziky.

Způsob nákupů zajišťovaných formou centrálního zadávání by měl přispět nejen k aktuální úspoře peněžních prostředků, popř. k dosažení optimální výše cen nakupovaných komodit, ale také ke zvýšení transparentnosti nákupů, využití dat pro plánování a pro vnitřní hodnocení hospodaření se svěřenými prostředky.

Zjištěné nedostatky, které NKÚ považuje za porušení rozpočtové kázně, byly oznámeny příslušnému finančnímu úřadu.