



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

15/33

### Správa spotřebních daní

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2015 pod číslem 15/33. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly NKÚ bylo prověřit postup celních orgánů při správě spotřebních daní, zejména při sledování přepravy v systému podmíněného osvobození od spotřebních daní a při zajištění daně (celních dluhů); prověřit, zda je systém správy spotřebních daní nastaven tak, aby byla zajištěna efektivnost výběru příjmů státního rozpočtu.

**Kontrolovaná osoba:** Generální ředitelství cel (dále také „GŘC“).

Kontrola byla u kontrolované osoby prováděna v období od 14. 9. 2015 do 25. 5. 2016.

Kontrolováno bylo období let 2012–2015 a v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

Kontrola byla prováděna jako kontrola paralelní dle smlouvy o spolupráci mezi Nejvyšším kontrolním úřadem České republiky a Nejvyšším kontrolním úřadem Slovenské republiky. Výsledky paralelních kontrol budou zpracovány do společné zprávy.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo GŘC, byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách. O odvolání proti rozhodnutí o námitkách Kolegium NKÚ rozhodlo usnesením.

**Kolegium NKÚ** na svém XIII. jednání, které se konalo dne 17. října 2016,  
**schválilo** usnesením č. 11/XIII/2016  
**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod do kontrolované problematiky

Odborná veřejnost, vláda ČR<sup>1</sup>, orgány EU<sup>2</sup> a také Světová banka<sup>3</sup> dlouhodobě deklarují nutnost zvýšit efektivnost veřejné správy a snížit administrativní zatížení veřejnosti při výběru daní. Ve strategických materiálech vlády ČR a EU uvedených v poznámkách pod čarou byly hlavními úkoly v oblasti daní:

- omezení daňových úniků;
- snížení finanční a časové náročnosti výběru daní pro daňové poplatníky i daňové orgány;
- snížení zdanění práce kompenzované přesunem daňové zátěže do energetických, ekologických a majetkových daní, zdanění „hříchu“.<sup>4</sup>

Snížení náročnosti správy daní mělo být dosaženo především zvýšením elektronizace, odstraněním duplicit, zjednodušením plnění povinností vůči státu, procesů a organizační struktury.

V rámci projektu *Modernizace Celní správy ČR* změnila Celní správa ČR (dále také „CS ČR“) s účinností od 1. 1. 2013 třístupňovou strukturu na dvoustupňovou, přičemž došlo ke zrušení středního článku řízení (celních ředitelství). GŘC na projekt vynaložilo cca 51 mil. Kč.

Na základě projektu *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky* v letech 2011–2013 mělo GŘC implementovat strategické a procesní řízení<sup>5</sup> do chodu organizace. GŘC na projekt vynaložilo cca 17,4 mil. Kč.

Spotřební daň je nepřímá daň, kterou zavádí stát za účelem zvýšit příjmy státního rozpočtu a také regulovat množství prodávaného zboží, jehož spotřeba je považovaná za škodlivou pro jednotlivce

---

<sup>1</sup> *Záměr sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění* (schváleno usnesením vlády ČR ze dne 20. 12. 2006 č. 1462), *Návrh postupu sloučení výběru daní, cel a pojistného na veřejnoprávní pojištění a vyhodnocení dopadů tohoto sloučení do jednotlivých systémů* (schváleno usnesením vlády ČR ze dne 12. 9. 2007 č. 1033), materiál MF Reforma daňového systému 2010 (čj. 25/3 022/2008), <http://www.mfcr.cz/cs/archiv/reforma-verejnych-financi-2007-2010/reforma-danoveho-systemu-2010/zakladni-informace-priprava-reformy>.

<sup>2</sup> Sdělení Komise: *EVROPA 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění* ze dne 3. 3. 2010 ([http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/Evropa\\_2020\\_cz\\_Sdeleni\\_EK.pdf](http://www.vlada.cz/assets/evropske-zalezitosti/evropske-politiky/strategie-evropa-2020/Evropa_2020_cz_Sdeleni_EK.pdf)); dokumenty evropského semestru na roky 2010 až 2015 ([http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/ceska-republika/country-specific-recommendations/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/ceska-republika/country-specific-recommendations/index_cs.htm)), např. doporučení Rady EU ze dne 14. července 2015 k národnímu programu reforem České republiky na rok 2015 a stanoviska Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2015, č. 2015/C 272/09; doporučení Rady ze dne 14. července 2015 k národnímu programu reforem České republiky na rok 2015 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2015; materiál *Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020* (<http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Strategie-mezinarodni-konkurenceschopnosti-Ceske-republiky.pdf>); EUROPEAN SEMESTER THEMATIC FICHE TAXATION ze dne 26. 11. 2015, [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/index_cs.htm).

<sup>3</sup> *Zpráva o integrované správě příjmů*, svazek 1 – *Hodnocení vládního návrhu na sloučení daňové a celní správy*, červen 2008.

<sup>4</sup> Doporučení Rady ze dne 14. července 2015 k národnímu programu reforem České republiky na rok 2015 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu České republiky z roku 2015.

<sup>5</sup> Procesní řízení neboli *business process management* (BPM) je soubor činností, které se týkají plánování, optimalizace procesů (činností), standardizace, sledování výkonnosti a nákladovosti procesů, s cílem neustálého zlepšování a zefektivňování činnosti.

a/nebo pro společnost. Mezi spotřební daně se zahrnují daň z minerálních olejů, daň z lihu, daň z piva, daň z vína a meziproductů, daň za tabákových výrobků a daň ze surového tabáku a svým charakterem také tzv. energetické daně, kterými jsou: daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z elektřiny, daň z pevných paliv.

CS ČR vykonává komplexní správu spotřebních a energetických daní (dále také „SPED“) od roku 2004. CS ČR od 1. 1. 2013 tvoří GŘC a celní úřady, které jsou správními úřady a organizačními složkami státu. Příjmy a výdaje GŘC jsou součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva financí (dále také „MF“).

**Generální ředitelství cel** je podle zákona o Celní správě České republiky<sup>6</sup> správní úřad vykonávající působnost v oblasti správy cel a daní s celostátní působností. Je podřízeno MF. GŘC je účetní jednotkou a řídí ho generální ředitel.

**Celní úřady** (dále také „CÚ“) vykonávají správu SPED podle zákona o spotřebních daních<sup>7</sup>, daňového řádu<sup>8</sup>, zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů<sup>9</sup> a dalších souvisejících právních předpisů. CÚ jsou podřízeny GŘC a řídí je ředitel CÚ. CÚ nejsou účetními jednotkami a pro účely hospodaření s majetkem státu, účetnictví a pracovněprávních vztahů mají postavení vnitřních organizačních jednotek GŘC.

Údaje za Celní správu ČR bylo možné zjišťovat u GŘC. Z tohoto důvodu a z důvodu efektivnosti kontroly NKÚ nebylo třeba provádět kontrolu u celních úřadů.

NKÚ prověřil a posoudil zejména:

- A. efektivnost výdajů CS ČR na správu spotřebních a energetických daní a plnění cílů EU a vlády ČR v oblasti daní;
- B. efektivnost výdajů vynaložených na projekt *Modernizace Celní správy ČR* a projekt *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky* a jejich dopad na správu spotřebních a energetických daní.

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

<sup>6</sup> Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

<sup>7</sup> Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

<sup>8</sup> Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

<sup>9</sup> Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

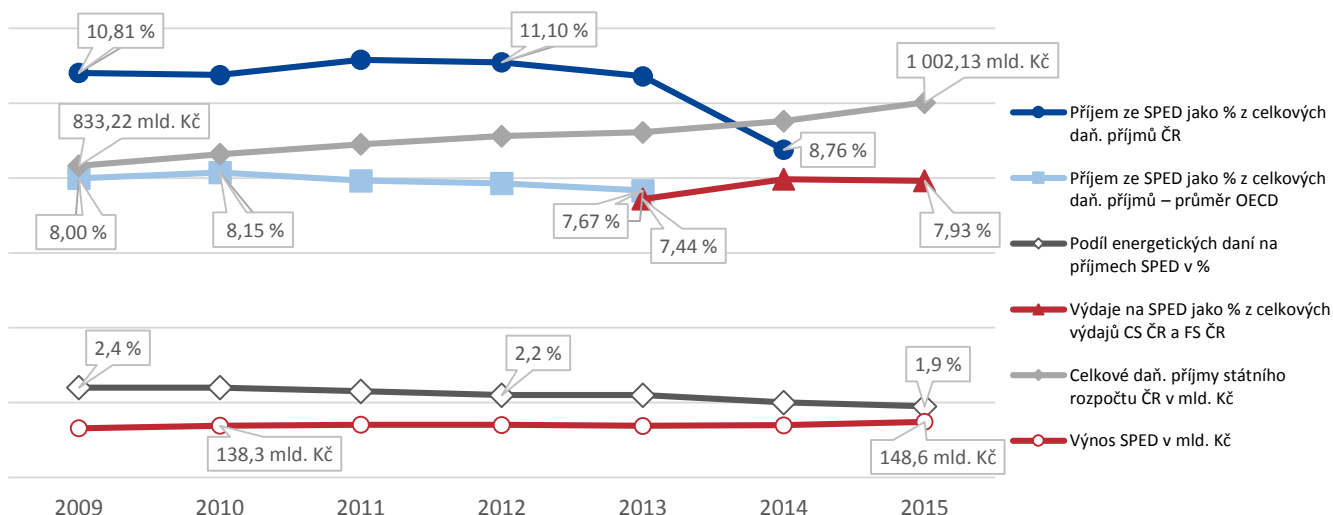
### A. Efektivnost výdajů vynaložených na správu SPED a plnění cílů EU a vlády ČR v oblasti daní

Činnost CS ČR je ovlivňována politicko-legislativním, ekonomickým, sociálně-kulturním a technologickým prostředím. Efektivnost správy daně ovlivňuje rozsah kompetencí CS ČR, organizační uspořádání správce daně, management řízení organizace, právní prostředí a úroveň elektronizace jednotlivých činností.

Podle zákona o finanční kontrole<sup>10</sup> se rozumí „efektivností takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění“.

#### 1. Vývoj makroekonomických ukazatelů a vývoj SPED

Graf č. 1 – Vývoj výdajů a podílu SPED na příjmech



Zdroj: web OECD <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV/>; státní závěrečné účty ČR, závěrečné účty kapitoly MF, GŘC.

Výdaje na správu SPED se na výdajích CS ČR a Finanční správy ČR<sup>11</sup> (dále také „FS ČR“) každoročně podílely necelými 8 %<sup>12</sup>, avšak mezi roky 2013 až 2015 podíl narostl o 0,5 procentního bodu. Podíl SPED na celkových daňových příjmech podle metodiky Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále také „OECD“) v ČR je od roku 2011 klesající, přičemž v roce 2014 dosáhl nejnižší hodnoty od roku 2005. Dosažené hodnoty jsou však trvale oproti průměru OECD nadprůměrné. Stejná situace je i u podílu SPED na hrubém domácím produktu. Na celkovém inkasu SPED se

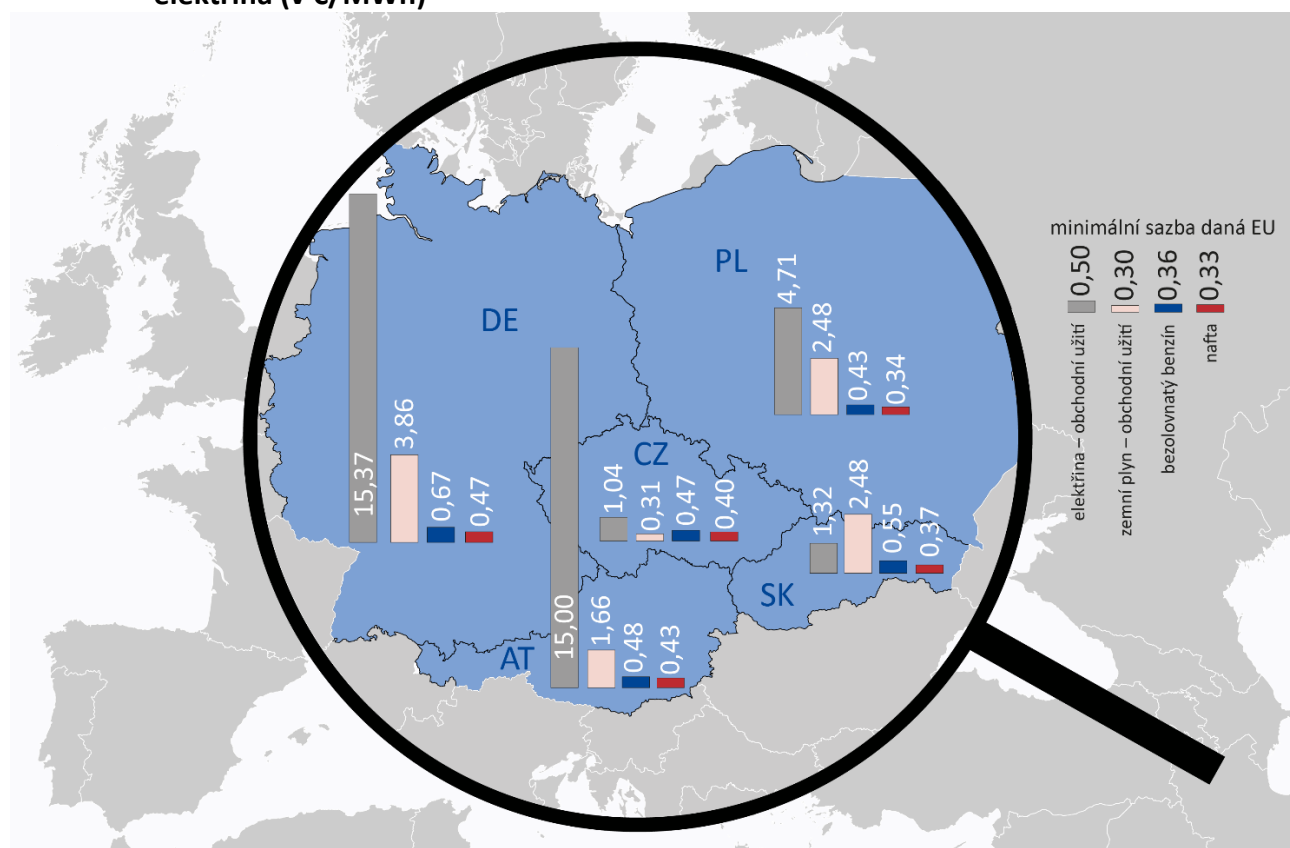
<sup>10</sup> Ustanovení § 2 písm. n) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

<sup>11</sup> Zdroj: závěrečné účty kapitoly státního rozpočtu 312 – Ministerstvo financí.

<sup>12</sup> Vlastní výpočet NKÚ z dat poskytnutých GŘC.

nejvíce podílí spotřební daň z minerálních olejů, avšak od roku 2008 její význam pro celkové inkaso SPED klesá. Jednotlivé energetické daně tvoří z celkových daňových příjmů zanedbatelnou část (daň ze zemního plynu a daň z elektřiny 0,8 % až 0,9 %, daň z pevných paliv 0,3 %), což je způsobeno sazbou daně, která je v porovnání s okolními státy nízká. Sazby v ČR se pohybují blízko minimálních sazeb stanovených EU (viz graf č. 2). Inkaso SPED na jednoho obyvatele od roku 2006 průměrně stoupl o cca 12 % a dosahuje cca 13 200 Kč za rok.

**Graf č. 2 – Vybrané sazby SPED k 1. 1. 2016 – nafta a benzin (v €/litr), zemní plyn (v €/GJ), elektřina (v €/MWh)**



Zdroj: Evropská komise – Excise duty tables – part II – Energy products and Electricity

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/excise\\_duties/energy\\_products/rates/excise\\_duties-part\\_ii\\_energy\\_products\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/energy_products/rates/excise_duties-part_ii_energy_products_en.pdf).

## 2. Administrativní náklady a efektivnost administrativních nákladů v oblasti SPED

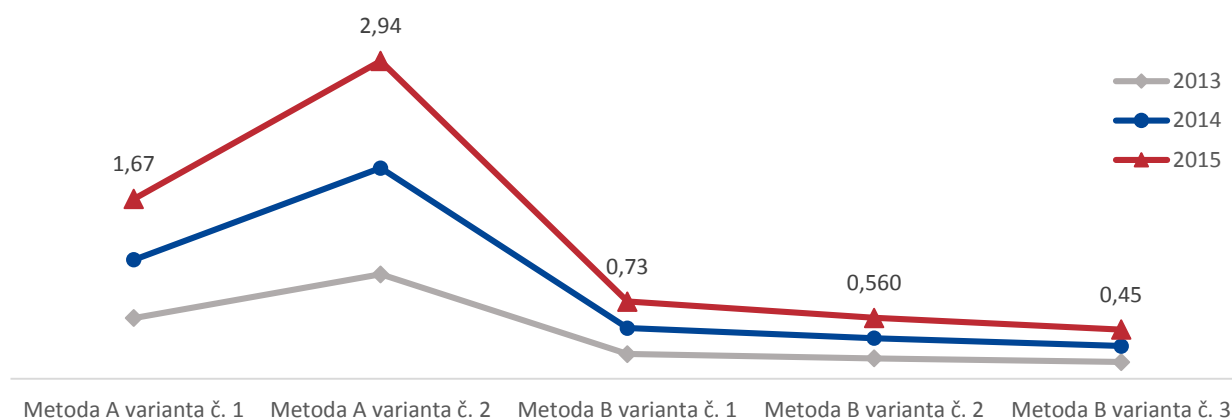
Efektivnost administrativních nákladů odráží vzájemný vztah mezi příjmy ze SPED a souvisejícími výdaji, tj. vyjadřuje výši výdajů na 100 Kč příjmů. Čím je výsledná hodnota vyšší, tím je efektivnost administrativních nákladů nižší. Výpočet efektivnosti administrativních nákladů na správu SPED byl proveden (viz příloha tohoto kontrolního závěru) **v metodě A** tak, že výdaje na jednu Kč celkových daňových příjmů byly vynásobeny výší příjmů SPED s tím, že ve variantě č. 1 bylo kalkulováno s celkovými výdaji za CS ČR a FS ČR<sup>13</sup> a ve variantě č. 2 pouze s výdaji za CS ČR. **V metodě B** NKÚ zjistil počty zaměstnanců podílejících se na správě SPED. Ve variantě č. 1 se jednalo o počty

<sup>13</sup> Výdaje za FS ČR byly použity z důvodu možnosti srovnání efektivity správy SPED s efektivitou správy těchto daní ve Slovenské republice, kde je celní a finanční správa jedním orgánem veřejné správy.

zaměstnanců FTE<sup>14</sup>, ve variantě č. 2 a ve variantě č. 3 se jednalo o počty liniově řízených zaměstnanců<sup>15</sup>. Průměrné vynaložené výdaje na jednoho zaměstnance byly vynásobeny počtem zaměstnanců podílejících se na správě SPED.

NKÚ zjištěná efektivnost administrativních nákladů správy SPED se v závislosti na zvolené metodě a variantě výpočtu pohybovala v roce 2015 od 0,45 Kč do 2,94 Kč výdajů na 100 Kč příjmů. V nejpřesnější metodě výpočtu (varianta 1 metody B – počty zaměstnanců dle docházky FTE) dosáhla v roce 2015 hodnoty 0,73 Kč / 100 Kč příjmů. Oproti tomu podle závěrečného účtu kapitoly 312 – *Ministerstvo financí* (dále také „ZÚ MF“) výdaje na 100 Kč příjmů vybraných FS ČR dosahovaly 1,38 Kč. Na celkových daňových příjmech vybraných FS ČR a CS ČR se příjmy SPED podílely z cca 18 %, avšak na celkových výdajích CS ČR a FS ČR se výdaje na správu SPED podílely pouze z 8 %. Bez ohledu na zvolenou metodu a variantu výpočtu je zřejmé, že v období let 2013–2015 došlo v této oblasti k poklesu efektivnosti administrativních výdajů.

**Graf č. 3 – Vývoj efektivnosti administrativních nákladů dle zvolené metody a varianty výpočtu (výše výdajů na 100 Kč příjmů)**



Zdroj: GŘC, ZÚ MF.

NKÚ zjistil, že v letech 2012–2015 průměrně na jeden daňový subjekt (s vydaným povolením nebo registrací k určité činnosti) připadalo ročně 1,7 daňových kontrol nebo místních šetření orgánů CS ČR. Mimo uvedené kontroly provádí CS ČR další kontrolní úkony, např. vyhodnocuje záznamy ze sledovacích zařízení u osob povinných značit líh, vyhledává konečná prodejní místa vybraných výrobků (dále také „v.v.“), provádí dohled nad přepravou v.v., vyhodnocuje hlášení o nakládání s v.v. V letech 2013–2015 se na vyměření daně podílelo 167 zaměstnanců CS ČR, kteří zpracovali průměrně cca 664 daňových tvrzení.

Po posouzení a zohlednění četnosti a úrovně kontrolní činnosti a dohledu nad daňovými subjekty a posouzení dosažených příjmů ze SPED a výše výdajů vynaložených na správu těchto daní vyhodnotil NKÚ správu SPED jako efektivní.

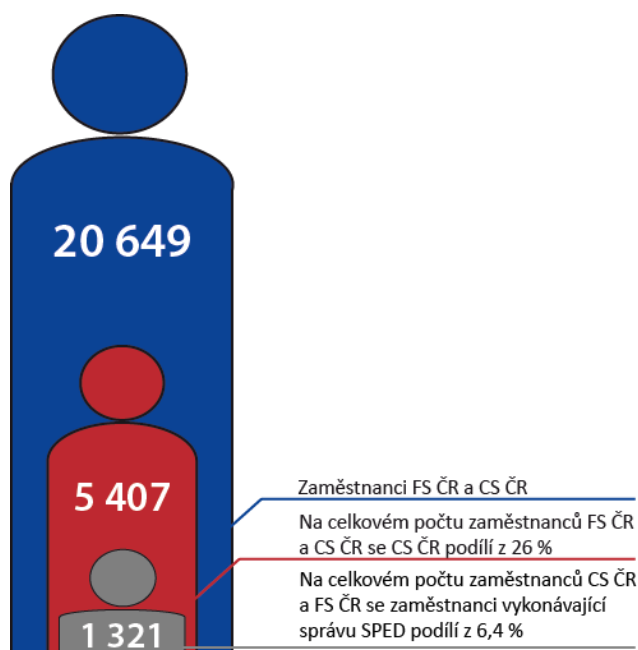
<sup>14</sup> FTE (Full Time Equivalent) – ekvivalent zaměstnance na plný pracovní úvazek.

<sup>15</sup> Liniově řízení zaměstnanci – průměrný přepočtený stav zaměstnanců zařazených na konkrétním organizačním článku CS ČR (oddělení, odbor). V rámci liniového řízení CS ČR je na pracovníky uplatňováno více řídicích stupňů, mezi nimiž existuje přímý a jednoznačný vztah nadřízenosti a podřízenosti, a rozhodnutí se tvoří odshora.

Pro mezinárodní porovnání efektivity správy daně (případně činnosti CS ČR) jsou nutné podrobné údaje o orgánu zajišťujícím správu daně v členění dle jednotlivých kompetencí se zohledněním zejména: celkového právního rámce, věcné náplně organizace, sazby daní, struktury a počtu daňových subjektů, pracovního postavení zaměstnanců vykonávajících správu daně, úroveň daňového dohledu. Při mezinárodním hodnocení daňového systému ČR za použití souhrnných výdajů za CS ČR a FS ČR dochází ke zkreslení efektivity v neprospěch daňového systému ČR, neboť obě soustavy správních orgánů vykonávají řadu nefiskálních agend (zejména CS ČR).

Správa SPED je jednou ze tří základních kompetencí (celnictví, správa daní, pátrání), pro které byla CS ČR zřízena. Z celkového počtu zaměstnanců CS ČR vykonávalo správu SPED 24,5 % zaměstnanců FTE<sup>16</sup>.

**Graf č. 4 – Podíl SPED na personálních zdrojích**



**Zdroj:** GŘC, ZÚ MF.

Celkovou nákladovost CS ČR zvyšuje rozsah kompetencí, které CS ČR vykonává. Nedostatečné rozdělení nákladů CS ČR podle vykonávaných kompetencí omezuje možnost určit nákladovost jednotlivých kompetencí a nezbývá než použít kvalifikované odhady a výpočty.

Celníci svěřené kompetence vykonávají ve služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů dle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů<sup>17</sup>, a to i činnosti, které jsou svým charakterem běžným administrativním úkonem, jež stejnými postupy vykonávají u FS ČR nebo jiných orgánů státní správy zaměstnanci v zaměstnaneckém poměru, resp. zaměstnanci ve

<sup>16</sup> Výpočet pro rok 2015 podle varianty č. 1 metody B.

<sup>17</sup> Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.



služebním poměru dle zákona o státní službě<sup>18</sup>. Jedná se např. o vyměřování daní, daňovou kontrolu, registrační a povolovací řízení, sběr a kontrolu statistických dat o obchodu mezi členskými státy. Výkon těchto činností příslušníky ve služebním poměru bezpečnostních sborů je z důvodu zákonem přiznaných benefitů a požadavků na služební přípravu<sup>19</sup> významně nákladnější. Převedením těchto činností do stejného režimu, jako je u FS ČR, by došlo k roční úspoře v oblasti běžných výdajů cca 83,3 mil. Kč<sup>20</sup>, z toho na platech cca 40,6 mil. Kč<sup>21</sup>.

CS ČR mimo jiné vykonává působnost v oblasti ochrany spotřebitele, ochrany práv k duševnímu vlastnictví a kontroly zaměstnávání cizinců. Tyto činnosti vykonává sdíleně s jinými orgány státní správy<sup>22</sup> a doplňuje výkon činností jiných orgánů státní správy, které byly pro výkon těchto kompetencí zřízeny. Rozsah činností (kompetencí) a výkon sdílených kompetencí vykonávaných CS ČR mimo hlavní činnosti CS ČR zvyšuje nároky na personální zdroje, na odbornou přípravu zaměstnanců CS ČR, metodickou a koordinační podporu, nákladovost CS ČR a také rozměňuje personální kapacity CS ČR na úkor hlavních činností CS ČR. Tyto činnosti tak musí být zajišťovány u CS ČR i u organizace, která byla pro výkon sdílených činností zřízena (jsou pro ni hlavní činnosti).

V případě výkonu sdílených činností současně s výkonem hlavních činností (souběhu kontrolních činností), tedy i správou SPED, však dochází k úsporám nákladů z rozsahu, neboť veřejná správa nemusí vynakládat výdaje na postavení kontrolní skupiny pro každý předmět kontroly samostatně. **Současně dochází ke snížení administrativní zátěže kontrolovaných osob opakovanou kontrolou. Popsaný stav ve výkonu sdílených kompetencí znemožňuje stanovit jejich nákladovost a efektivitu.**

### 3. Dopady legislativních změn v oblasti SPED od roku 2013

NKÚ porovnáním příjmů a výdajů na jeden dozorovaný subjekt v roce 2015 zjistil, že čistý výnos SPED na jeden daňový subjekt klesl. Od roku 2004 do roku 2016 právní úprava v oblasti správy spotřebních daní významně narostla. Např. zákon o spotřebních daních byl rozšířen ze 142 na 331 paragrafů. U dalších právních předpisů dotýkajících se správy spotřebních daní byl vývoj obdobný.

<sup>18</sup> Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

<sup>19</sup> Vyšší mzdové ohodnocení cca o 20 %, kratší pracovní doba cca o 2,5 hod. týdně, dovolená v délce šesti týdnů, lepší finanční podmínky při nemoci nebo ošetřování dítěte, rekondiční pobyty v délce trvání deseti pracovních dnů, příspěvek na údržbu uniformy, tělesná a střelecká příprava, služební stejnokroj, odchodné, výsluhový příspěvek.

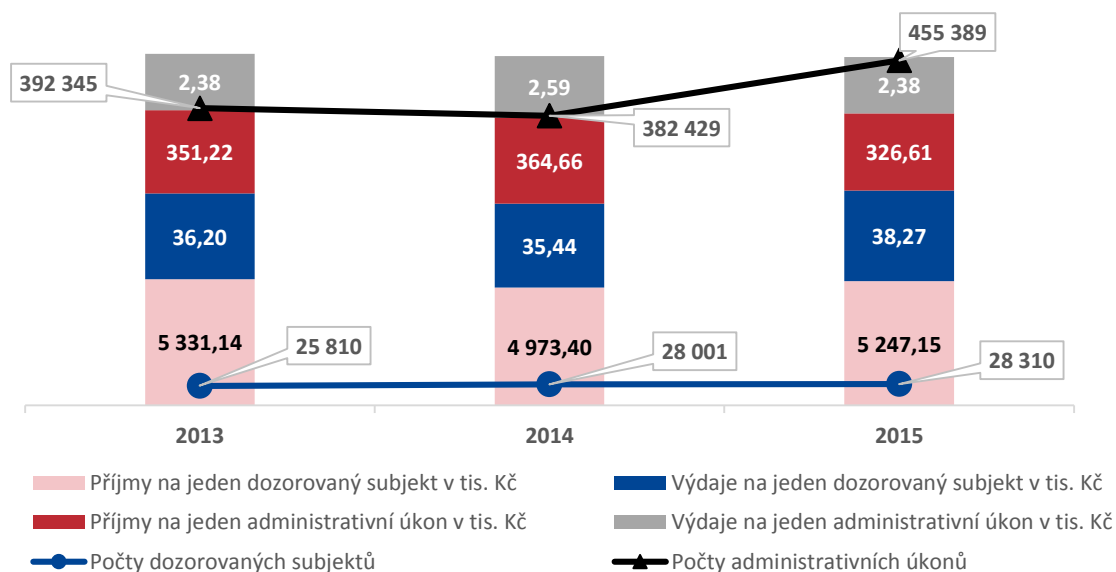
<sup>20</sup> Výpočet úspory v oblasti běžných výdajů za rok 2015 = (běžné výdaje na 1 zaměstnance Generálního ředitelství cel – běžné výdaje na 1 zaměstnance Generálního finančního ředitelství) x 444 celníků ve služebním poměru vykonávajících činnosti administrativního charakteru. Zdroj dat pro výpočet NKÚ: ZÚ MF za rok 2015.

<sup>21</sup> Výpočet úspory na platech celníků vykonávajících činnosti administrativního charakteru = [(průměrný měsíční plat celníka ve služebním poměru – průměrný měsíční plat zaměstnance Finanční správy ČR) x 444 celníků ve služebním poměru vykonávajících činnosti administrativního charakteru] x 12.

<sup>22</sup> Státní úřad inspekce práce, Česká obchodní inspekce, Státní veterinární správa, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Česká inspekce životního prostředí.



**Graf č. 5 – Výdaje na administrativní úkony a dozorované subjekty**



Zdroj: GŘC.

Změna podmínek pro vydání povolení dle zákona o spotřebních daních účinná od 1. 1. 2015 přinesla více než šestinásobné zvýšení nákladů na analytické produkty (19,6 mil. Kč). Zvýšené náklady souvisí zejména s ověřováním ekonomické stability, spolehlivosti a bezdlužnosti navrhovatele a osob, které vykonávají činnost statutárního orgánu v okamžiku vydání povolení, a také souvisí s každoroční revizí (více než 30 tisíc subjektů). Z 2 609 subjektů bylo z důvodu ekonomické nestability povolení zrušeno 10 subjektům a v některých případech došlo ke zvýšení zajištění daně, případně zvýšení vkladů do společnosti.

Od roku 2013 byla postupně zavedena povinnost registrace pro osoby značící lihoviny kontrolní páskou, distributory lihu, osoby nakládající se zvláštními minerálními oleji a osoby skladující surový tabák. K 31. 12. 2015 bylo evidováno 369 aktivních subjektů. Přihlášky k registraci se podávají elektronicky. Dále byla zavedena povinnost vybavit sledovacím zařízením prostory určené ke značení lihovin kontrolními páskami, která se v roce 2015 týkala cca 136 subjektů. Přínosem je získání přehledu o subjektech nakládajících s lihem a přímý dohled nad značením lihovin kontrolními páskami. CS ČR s těmito povinnostmi narůstají administrativní náklady na sledování záznamů a náklady na správní řízení ve věci registračních řízení. Daňovým subjektům vznikly náklady na pořízení a provoz sledovacích zařízení, zpracování a podání žádostí o registraci.

Daňové subjekty dle zákona o spotřebních daních, zákona o povinném značení lihu<sup>23</sup> a zákona o pohonných hmotách<sup>24</sup> jsou povinny elektronicky zasílat podrobné informace o nakládání s v. v. a kontrolními páskami bezprostředně po dni, kdy došlo k rozhodné skutečnosti, případně po skončení kalendářního měsíce. V roce 2015 bylo podáno cca 11,5 mil. oznámení. Přínosem je vyšší dohled nad nakládáním s v. v. a možnost ověření aktuálního stavu v. v. ve skladech, ověření

<sup>23</sup> Zákon č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu.

<sup>24</sup> Zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách).

dostatečnosti zajištění a ověření podaných daňových přiznání (dále také „DAP“). Výdaje na správu kontrolních pásek se však mezi roky 2013 až 2015 zvýšily z 6,62 mil. Kč na 15,75 mil. Kč.

Zvýšení administrativních nákladů přineslo i znovuzavedení vracení spotřební daně z minerálních olejů spotřebovaných v zemědělské prvovýrobě subjekty provozujícími rostlinnou výrobu. V roce 2015 bylo uplatněno 64,5 tis. těchto vratek (vratka 1,173 mld. Kč). Vládou ČR připravované zavedení vracení spotřební daně z pohonných hmot i zemědělcům s živočišnou výrobou přinese další administrativní náklady.

Nákladovost správy SPED negativně ovlivňuje narůstající rozsah povinností a počet subjektů, kterých se dotýkají. Růst není vyvážen snížením administrativní náročnosti na jiných místech. Přínosem je vyšší úroveň dohledu nad nakládáním s vybranými výrobky a snížení rizika vzniku daňových nedoplatků.

#### 4. Elektronizace správy daně

GŘC zavedlo tzv. interaktivní formuláře DAP, které lze zasílat datovou schránkou, ale nelze je již dále automatizovaně zpracovávat. Přínosem je omezení chybovosti podaných DAP, což spoří úkony správce daně související s řízením o opravách chybně podaných DAP. GŘC na nové aplikaci pro elektronické zpracování DAP pracuje. Efektivnost správy daně i při vytvoření aplikace umožňující podání i zpracování DAP elektronicky snižuje zákonem omezené podávání DAP elektronickou cestou pouze na subjekty mající datovou schránku (povinně auditované subjekty, právnické osoby zapsané v obchodním rejstříku).

GŘC v souladu s právními předpisy vytvořilo informační systém<sup>25</sup>, případně stanovilo strukturu a formát pro zasílání podrobných dat o nakládání s v. v. a kontrolními páskami. K automatickému zpracování zaslaných dat nebo jejich importu do aplikace, ve které jsou data dále sledována, však dochází pouze u objednávek kontrolních pásek. Analýza získaných dat probíhá prostřednictvím analytických produktů, zpracovávaných zvláštním útvarem k těmto účelům zřízeným.

Celní orgány mají dostatek informací o nakládání s vybranými výrobky, ale zatím nedostatečná automatizace zpracování dat zvyšuje administrativní náklady správce daně a váže personální kapacity CS ČR.

Podmínky<sup>26</sup> pro vydání povolení a registraci k určitým činnostem musí žadatel splňovat v okamžiku vydání i po celou dobu trvání platnosti povolení nebo registrace, což průběžně sleduje správce daně. NKÚ zjistil, že správce daně musí vyžadovat písemnou formou některé z údajů o daňových subjektech, např. u FS ČR (ověření podmínky spolehlivosti – zda neporušily závažným způsobem daňové předpisy, podmínky bezdlužnosti – zda nemají evidovaný nedoplatek, podmínky ekonomické stability – poskytnutí ekonomických podkladů přiznání k dani z příjmů, účetní závěrky, výkazů o majetku a závazcích a příjmech a výdajích). Zajištění plné elektronizace sdílení dat mezi orgány státní správy (např. FS ČR), a to pro účely povoloovacího a registračního řízení dle zákona

<sup>25</sup> ORO WebKlient.

<sup>26</sup> Spolehlivost, bezdlužnost, ekonomická stabilita, oprávnění provozovat živnost umožňující výkon činnosti související s povolením, navrhovatel není v likvidaci nebo v úpadku.

o spotřebních daních a souvisejících právních předpisů, by snížilo administrativní náročnost ověření podmínek pro vydání povolení.

Elektronický systém pro dohled nad dopravou vybraných výrobků v režimu podmíněného osvobození od daně (dále také „EMCS“ – *Excise Movement and Control System*) byl zřízen, financován a nastaven v souladu s právními předpisy EU. Jeho cílem bylo nahradit systém založený na administraci dopravy v listinné podobě. Výdaje na pořízení aplikace činily 52 mil. Kč.

**Tabulka č. 1 – Náklady technické podpory EMCS**

	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015
Technická podpora (v Kč)	1 440 000	1 380 000	1 326 463	1 864 913	1 488 300
Počet přeprav v EMCS	191 596	199 348	208 832	223 343	250 649
Kč/1 přepravu v EMCS	7,52	6,92	6,35	8,35	5,94

Zdroj: GŘC.

Přínosem systému EMCS je:

- komplexní přehled o dopravě mezi ČR a jinými státy EU od oznámení zahájení dopravy až po její ukončení – významné je přitom snížení administrativních nákladů pro správce daně a daňové subjekty na zpracování, předávání a archivaci dokladů;
- sledování dopravy v podmíněném systému po ČR;
- napojení systému na kontrolu zajištění daně a blokaci odpovídající částky daně do ukončení dopravy;
- napojení na systém rizikové analýzy s povinnou reakcí na rizikový profil.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že GŘC vyvíjí dostatečné aktivity k zajištění dohledu nad dopravou v.v. ve volném daňovém oběhu (dále také „VDO“). Od července 2015 zavedlo GŘC elektronický systém pro vyhotovování alternativních dokladů, který umožňuje akceptaci dokladů vystavených elektronicky prostřednictvím aplikace CS ČR. Alternativní doklady slouží k prokázání zdanění v.v. na území ČR, resp. k prokázání oprávněného nabytí v.v. osvobozených od daně při kontrole CS ČR na cestě. Přínosem je lepší přehled o množství, pohybu a nakládání s v.v. a také omezení použití dokladů k opakované dopravě v.v. **Potenciál elektronického systému pro vystavování alternativních dokladů snižuje skutečnost, že jeho použití není závazné pro osoby nakládající s lihem.**

V případě dopravy ve VDO mezi ČR a jinými členskými státy EU prováděné na základě zjednodušených průvodních dokladů je příznání a uhrazení daně zajištěno.

Trvalými riziky, která CS ČR řeší a která zvyšují nákladovost CS ČR, jsou:

- přeprava v.v. po vedlejších komunikacích, přeprava v dopravních prostředcích určených na jiné zboží;
- přeprava jiných výrobků, než je uvedeno v průvodních dokladech;
- doprava vozidlem monitorujícím výskyt hlídek CS ČR s cílem vyhnout se kontrole;
- omezená možnost fyzické identifikace obsahu cisteren se spodním plněním (GŘC zkouší technologii pro odběr vzorků z takových přepravních prostředků).

Rizikem obcházení daňových předpisů jsou místa, kde dochází k míchání pohonných hmot, jejich skladování a následnému výdeji z tzv. provozních nádrží, které nejsou evidovány. CS ČR nezbývá než taková místa vyhledávat, avšak kontrola legálnosti nabytí skladovaných pohonných hmot, jejich

původu a zdanění je problematická a personálně náročná činnost. Zavedení povinnosti evidence provozních nádrží jako speciální formy čerpací stanice by zvýšilo efektivitu správy daně.

Cíl omezovat daňové úniky je v oblasti SPED naplňován zejména zaváděním nových legislativních opatření a novými postupy CS ČR. Snižování popsaných rizik je ekonomicky značně náročné, avšak pro účinnost systému správy SPED a naplnění cíle správy daně nezbytné.

## 5. Závěrečný účet kapitoly 312 – *Ministerstvo financí a zpráva o činnosti FS ČR a CS ČR*

V ZÚ MF za rok 2014, který je součástí státního závěrečného účtu<sup>27</sup>, a rovněž ve *Zprávě o činnosti Finanční správy ČR a Celní správy ČR za rok 2014* jsou uvedeny informace o nákladovosti a efektivnosti administrativních nákladů daňové správy a personálním zatížení jednotlivých agend. Výdaje a počty zaměstnanců neodpovídají skutečností zjištěným NKÚ. Např. v příloze č. 5c ZÚ MF je uvedena efektivnost a nákladovost GŘC ve vztahu k celkovým daňovým příjmům CS ČR. NKÚ zjistil, že vykázané hodnoty efektivnosti a nákladovosti byly vypočítány i z nákladů na činnosti nedaňové (nefiskální) a že skutečná nákladovost a efektivnost daňové správy vykonávané CS ČR je oproti údajům v ZÚ MF čtvrtinová.

ZÚ MF také mj. konstatuje: „V souladu s vládní prioritou snížit počet a složitost úředních úkonů zatěžujících občana byl dokončen projekt *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě ČR*“. NKÚ zjistil, že projekt po svém ukončení prioritu vlády nenaplňuje, neboť procesní a strategické řízení v CS ČR nesnížilo počet ani složitost úředních úkonů.

Popsané nepřesnosti snižují vypovídací hodnotu informací uváděných a zveřejňovaných ve významných materiálech o výkonnosti CS ČR.

## B. Efektivnost výdajů vynaložených na projekty *Modernizace Celní správy ČR a Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky*

### B.1 Projekt *Modernizace Celní správy ČR*









#### 1. Stanovení cílového stavu a naplnění odůvodnění potřebnosti modernizace CS ČR

Základním cílem projektu bylo změnou organizační struktury CS ČR vytvořit systém řízení, který by umožnil pružně reagovat na požadavky a potřeby podnikatelského prostředí a zároveň zajistil průběžné zvyšování efektivnosti a účinnosti fungování CS ČR.

NKÚ zjišťoval, zda byly vypracovány analýzy efektivnosti a funkčnosti třístupňové organizační struktury CS ČR a změny na dvoustupňovou organizační strukturu (případně jiné varianty). Studie proveditelnosti, kterou nechalo GŘC vypracovat, rozpracovala pouze dvě varianty dvoustupňového řízení. U třístupňové struktury byla stejně jako v důvodové zprávě k zákonu o Celní správě České republiky uvedena pouze její negativa a žádné varianty s případnými návrhy změn vyhodnoceny nebyly. Další dokumenty, které by hodnotily efektivnost třístupňové struktury, GŘC nepředložilo. Přestože zpracovatel studie proveditelnosti doporučil variantu 8 CÚ + 1 CÚ, byla vybrána varianta 14 CÚ + 1 CÚ.

<sup>27</sup> Ustanovení § 29 a § 30 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

**Tabulka č. 2 – Vyhodnocení potřebnosti nové organizační struktury**

Východiska, principy a kritéria nové organizační struktury dle důvodové zprávy	Komentář NKÚ	Vyhodnocení NKÚ
Flexibilní řízení a výkon všech kompetencí a agend.	Výkon všech kompetencí není odůvodněním potřebnosti, ale samozřejmost.	Nehodnoceno
Zjednodušení struktury řízení.	Vedoucí jednotlivých útvarů na CÚ přímo řídí výkon činnosti na pobočkách CÚ.	
Zřizování a případně i rušení vnitřních organizačních jednotek v pravomoci generálního ředitele GŘC.	Jen na úrovni poboček CÚ, u CÚ takovou pravomoc nemá.	
Centralizace podpůrných procesů, orientace nižších článků na hlavní procesy.	Nižší články řízení byly oprostěny od podpůrných procesů, podpůrné procesy stále umístěny jako před novelou zákona – nedošlo k významným úsporám.	
Vytvoření podmínek pro implementaci procesního řízení.	Jen na úrovni CÚ a jeho poboček, vztah mezi GŘC a CÚ je nezměněn.	
Optimalizace počtu řídicích úrovní, snížení poměru řídicí/řízení.	Minimální posun na GŘC ještě před účinností nového zákona, na CÚ beze změny.	
Podpora efektivního fungování organizace.	Zhoršující se efektivnost.	
Soulad se strategickými záměry organizace.	Strategie na roky 2013–2017 byla v roce 2014 zrušena.	Nehodnoceno
Soulad se záměry organizačního řešení ostatních orgánů státní správy, zejména finanční správy, resp. budoucího JIM.	Proti CS ČR na úrovni FS ČR existuje Odvolací finanční ředitelství.	
Podpora zájmů hospodářských subjektů.	K zásadním změnám průběhu procesů a zvýšení efektivity procesů nedošlo.	

**Zdroj:** GŘC, důvodová zpráva k zákonu o Celní správě České republiky.

**Legenda:**  ne  částečně  ano

NKÚ shledal vyhodnocení tzv. „nulté“ varianty (třístupňová struktura) jako formální. Cíle, pro které byl projekt *Modernizace Celní správy ČR*, na který bylo vynaloženo cca 51 mil. Kč, realizován, byly naplněny jen částečně a v obdobné míře mohly být dosaženy i při zachování třístupňové struktury.

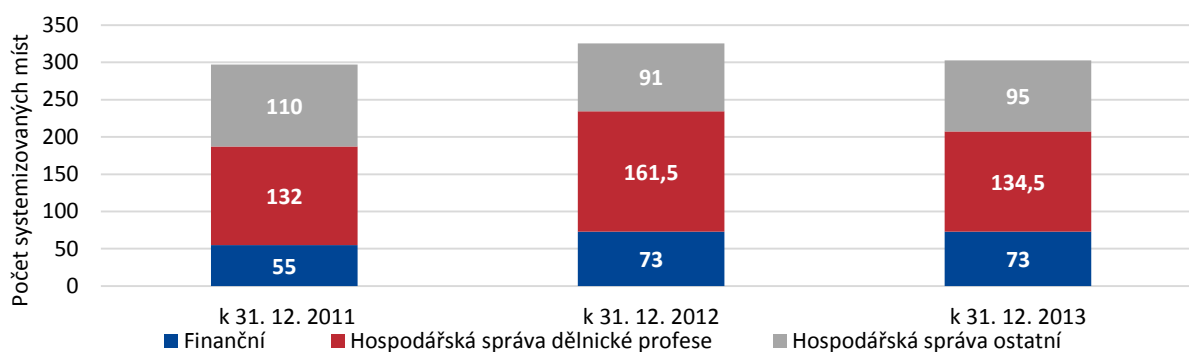
## 2. Podpůrné procesy

Studie proveditelnosti a také důvodová zpráva k zákonu o Celní správě České republiky deklarovaly, že k úsporám může dojít především v podpůrných procesech zavedením středisek služeb dislokovaných na čtyřech místech ČR. Přínosem mělo být jednotné a koordinované řízení podpůrných procesů a s tím spojené snižování nákladů. Hlavní změny měly spočívat zejména ve sjednocování a standardizaci výkonu procesů. Změny a úspory v hlavních procesech nebyly predikovány.

Pracovní týmy GŘC, které rozpracovaly studii proveditelnosti, navrhly úspory personálních kapacit v agendách finančních, v hospodářské správě a v řízení ICT. GŘC projekt *Modernizace Celní správy ČR* nevyhodnotilo, a to ani z hlediska dosažení dílčích navrhovaných úspor (snížení provozních nákladů, mzdových nákladů, snížení počtu pracovišť).

Právní úprava účinná do 31. 12. 2012 upravovala věcnou příslušnost celních ředitelství (dále také „ČŘ“) pouze k hlavním procesům<sup>28</sup>. Za hospodaření s peněžními prostředky a jiným majetkem státu odpovídalo GŘC. Bylo tak v pravomoci generálního ředitele GŘC centralizovat podpůrné činnosti a restrukturalizovat v mezích zákona ČŘ. K převodu podpůrných činností na GŘC došlo ještě před účinností nového zákona o Celní správě České republiky (v letech 2011 a 2012). V případě finanční a hospodářské správy počet míst výkonu těchto činností zůstal stejný (sídla zrušených ČŘ).

**Graf č. 6 – Systemizace finanční a hospodářské správy CS ČR**



Zdroj: GŘC.

CS ČR centralizovala v rámci organizačních změn v oblasti hospodářské správy pouze nákupy kancelářských potřeb a čisticích prostředků, za tři roky tím dosáhla úspory ve výši cca 2,8 mil. Kč.

NKÚ zjistil a vyhodnotil, že úspory a provedené změny v podpůrných procesech mohly být (a některé byly) realizovány i bez přechodu na dvoustupňovou strukturu a že nebylo dosaženo významných úspor personálních zdrojů v podpůrných procesech.

### 3. Personalistika a struktura CS ČR

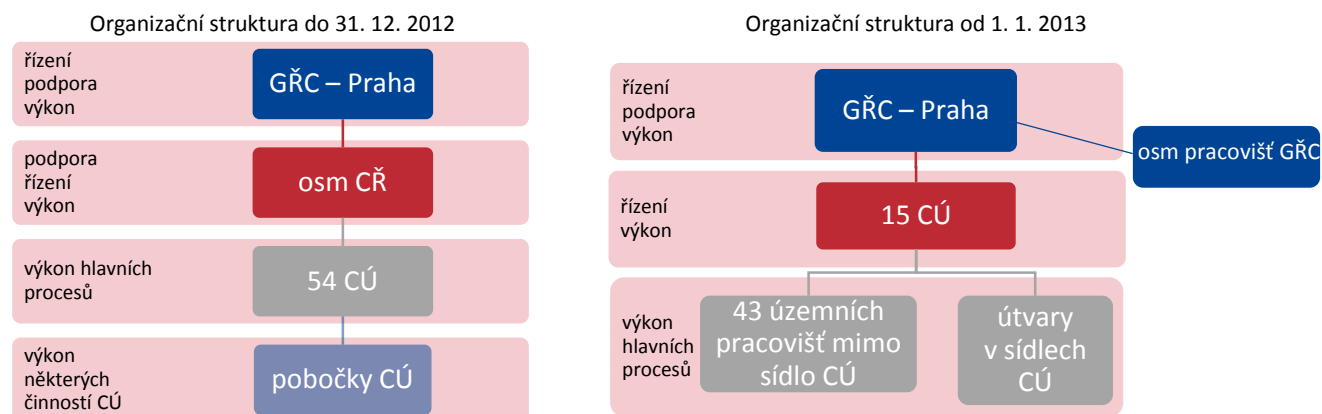
Přechod na novou organizační strukturu byl odůvodňován potřebou flexibilního zřizování a rušení vnitřních organizačních jednotek CS ČR, potřebou zjednodušení a zefektivnění struktury řízení. Generální ředitel GŘC i před modernizací CS ČR schvaloval organizační řád a měl oprávnění zřizovat útvary na GŘC, ČŘ a CÚ a také zřizovat a rušit pobočky CÚ. Výhodou nového zákona je, že MF může optimalizovat rozmístění výkonu služby CS ČR ve větším rozsahu, neboť „nové“ CÚ mají výrazně širší místní působnost v rozsahu kraje, a územní pracoviště může rušit a zřizovat vyhláškou<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Ustanovení § 4 zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky.

<sup>29</sup> Vyhláška č. 285/2012 Sb., o územních pracovištích celních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech.



## Graf č. 7 – Organizační struktura CS ČR

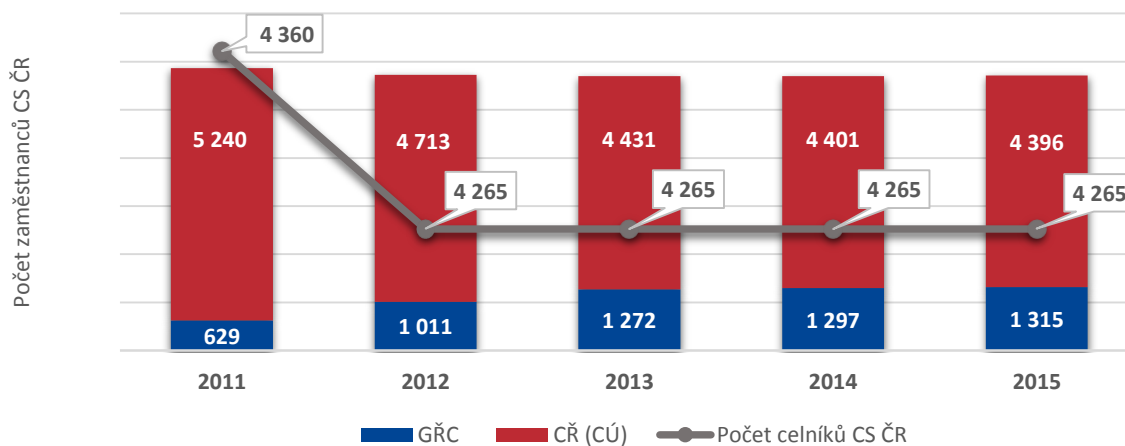


Zdroj: GŘC.

Výkon hlavních procesů zajišťují celníci ve služebním poměru podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Možnost snížit počty těchto příslušníků je jen velmi omezená, od roku 2012 k žádné změně v systemizaci celníků nedošlo. Počet systemizovaných míst se u CS ČR mezi roky 2012 až 2015 snížil o 13 civilních zaměstnanců, tj. minimálně oproti očekávaným 403 dle studie proveditelnosti.

Mezi roky 2011–2015 došlo k celkovému snížení počtu systemizovaných míst u CS ČR o 158, šlo zejména o místa celníků, přičemž 16 míst bylo převedeno na jiné organizační složky státu a 140 zaniklo v důsledku usnesení vlády ČR<sup>30</sup>, tj. nejednalo se o úsporu vyvolanou realizací projektu modernizace CS ČR.

## Graf č. 8 – Systemizace k 31. 12. příslušného roku



Zdroj: GŘC.

Správu SPED do 31. 12. 2012 vykonávalo GŘC, osm CŘ a 58 oddělení CÚ (včetně poboček), tj. celkem 67 odborů a oddělení. Aktuálně (stav k 1. 1. 2016) vykonávají správu SPED útvary daní

<sup>30</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 8. června 2009 č. 715, o střednědobých výdajových rámcích vlády na léta 2010 až 2012, čl. II, bod 5.



GŘC a 51 oddělení na CÚ a jejich územních pracovištích, dále osm pracovišť Právního odboru GŘC a útvary CÚ zajišťující mobilní dohled, tj. cca 60 míst.

Počet systemizovaných míst se na daňových útvarech CÚ snížil o 54 míst. Snížení počtu míst souviselo s tím, že uvnitř CÚ došlo k převodu povolovací činnosti na útvary právních a správních činností, kde v roce 2015 proces vydávání povolení a proces řízení o zajištění v.v. a dopravních prostředků zajišťovalo dle FTE 45 pracovníků (47 systemizovaných míst).

Průměrné rozpětí řízení se na GŘC (z hlediska systemizovaných míst i evidenčního stavu zaměstnanců) v roce 2012 oproti roku 2011 zvýšilo (o cca 1 až 2 osoby na jednoho vedoucího zaměstnance). Toto rozpětí se do roku 2015 měnilo jen minimálně. Cílový stav na GŘC uvedený ve studii proveditelnosti byl naplněn již před realizací projektu modernizace CS ČR.

Oproti předpokladu uvedenému ve studii proveditelnosti zůstalo průměrné rozpětí řízení u ČR, resp. CÚ (z hlediska systemizovaných míst i evidenčního stavu zaměstnanců) v průběhu let 2011 až 2015 na stejné úrovni jako před modernizací CS ČR, tj. cca 1 : 9. Nedosáhlo tedy rozpětí předpokládaného pro dvoustupňovou strukturu (tj. 1 : 10 až 1 : 20).

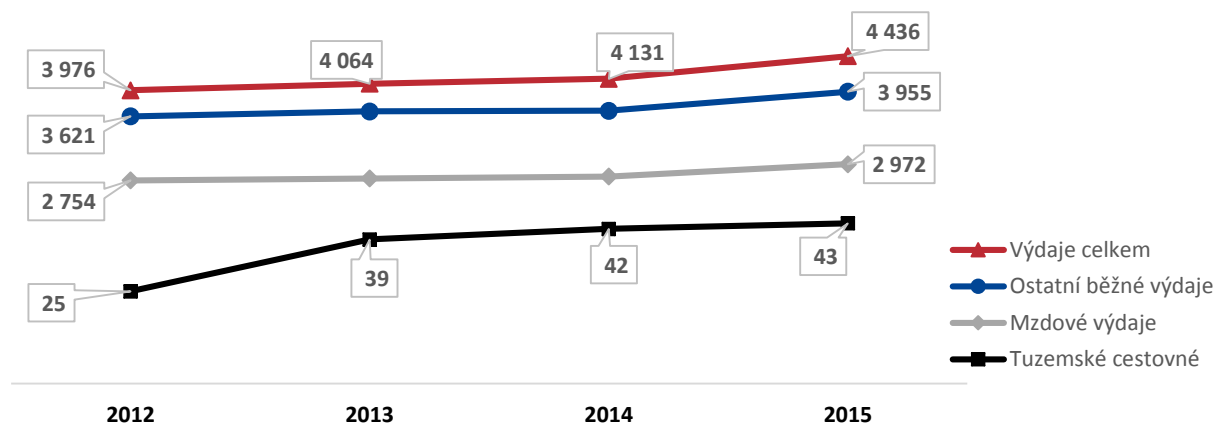
NKÚ vyhodnotil, že k zásadním změnám průběhu procesů, zmenšení organizační struktury, snížení personálních zdrojů a zvýšení efektivity procesů nedošlo.

Jedním z cílů reorganizace CS ČR bylo vytvoření obdobného modelu organizačního uspořádání, jaké mají jiné organizace státní správy, zejména FS ČR. Ke sbližení organizací došlo transformací ČR a CÚ na nové CÚ v sídlech krajů (14 + 1) obdobně, jak je tomu u FS ČR. Rozdílem je existence Odvolacího finančního ředitelství, které je nejbližší nadřízeným orgánem finančních úřadů. V podmínkách CS ČR o opravných prostředcích rozhoduje útvary GŘC, který zajišťuje i metodické řízení pro vydávání povolení. Povolovací řízení a registrační řízení podle zákona o spotřebních daních a zákona o povinném značení lihu jsou svým obsahem obdobná řízení, u kterých však řízení vedou odlišné útvary CÚ (oddělení právních a správních činností a oddělení daní). Daňová oddělení se z důvodu znalosti daňových subjektů podílí i na povolovacím řízení.

#### **4. Výdaje CS ČR**

Celkové výdaje CS ČR trvale rostly. Mezi roky 2012–2015 došlo k nárůstu celkových výdajů o cca 11,6 %. Nejvýznamnější mzdové výdaje narostly ve stejném období o 7,9 %. V důsledku nové organizační struktury se např. v letech 2013–2015 zvýšily výdaje na tuzemské cestovné oproti roku 2012 o 74 %, tj. o cca 15–18 mil. Kč.

Graf č. 9 – Vývoj výdajů CS ČR v mil. Kč



Zdroj: GŘC.








Čerpání prostředků na odchodné a výsluhový příspěvek neodpovídalo předpokladům. GŘC nad rámec potřeb rozpočtovalo a vázalo prostředky státního rozpočtu ve výši cca 414 mil. Kč v roce 2014, v roce 2013 ve výši cca 318 mil. Kč a v roce 2012 ve výši cca 244 mil. Kč. Oproti roku 2012 se v letech 2013 a 2014 zvýšilo čerpání výsluhového příspěvku cca o 7 mil. Kč, rozpočet na tyto položky se však zvýšil cca o 166 mil. Kč.

### **B.2 Projekt *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky***

GŘC požádalo dne 29. 11. 2010 (finální žádost v IS BENEFIT) Ministerstvo vnitra (dále také „MV“) o poskytnutí finančních prostředků z operačního programu *Lidské zdroje a zaměstnanost* na projekt *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky* (dále také „Projekt“). MV zaregistrovalo Projekt pod registračním číslem CZ.1.04/4.1.00/59.00018.

Procesní řízení neboli *business process management* (BPM) je soubor činností, které se týkají plánování, optimalizace procesů (činností), standardizace, sledování výkonnosti a nákladovosti procesů s cílem neustálého zlepšování a zefektivňování činnosti. Hlavním cílem Projektu bylo dokončení implementace systému strategického plánování a řízení, zlepšení kvality řízení a managementu CS ČR a tím zefektivnění pracovních procesů a postupů, snížení nadbytečné administrativy u řadových zaměstnanců a zvýšení efektivity jednotlivých týmů a oddělení. Současně byla cílem Projektu implementace systému procesního řízení, které mělo přispět k efektivnímu fungování celé organizace. Ucelený materiál, který by vyhodnotil naplnění Projektu, GŘC nepředložilo. Pro dosažení cílů Projektu realizovali GŘC a dodavatel aktivity uvedené v tabulce č. 3. GŘC však dále některé aktivity nerozvíjelo dostatečně.

**Tabulka č. 3 – Vyhodnocení aktivit Projektů a jejich rozvoje po skončení Projektů**

Aktivity projektu	Vyhodnocení NKÚ
Dokončení implementace strategického řízení	
Implementace procesního řízení	
Implementace měření výkonnosti procesů	
Metodická podpora strategického a procesního řízení a měření výkonnosti procesů	 *
Zavedení systému řízení nákladů ABC/ABM (Activity Based Costing/Activity Based Management)	
Manažerský rozvoj vyššího managementu a vybraných zaměstnanců CS ČR	
Příprava a administrace Projektů	

\* Metodika byla závazná až od 1. 9. 2015.

**Legenda:**  ne  částečně  ano

GŘC ve spolupráci s dodavatelem v rámci Projektů nastavilo základní rámec procesního a strategického řízení. Změny v prováděných procesech navržené dodavatelem služeb v rámci Projektů, které měly zajistit zvýšení efektivnosti činností CS ČR, nebyly realizovány. Vlastní projekt i strategické materiály CS ČR reflektovaly prioritu snižování počtu a složitosti úředních úkonů jen minimálně a např. v případě oblasti procesu „spotřební daně“ nebyl dokončen strategický cíl ani iniciativa „zavedení selektivního přístupu k subjektům“.

Ani po cca třech letech od ukončení Projektů, na který bylo vynaloženo cca 17 mil. Kč, nebyly naplněny jeho hlavní cíle, které GŘC deklarovalo v žádosti o poskytnutí finančních prostředků. Nedošlo k zefektivnění procesů v kompetenci CS ČR ani k významnému zkvalitnění strategického řízení či k částečnému odbourání administrativy provedením úpravy procesů.

### 1. Procesní řízení

Vlastník procesu nemá napříč CS ČR, např. na CÚ, v různých útvarech GŘC řídicí pravomoci (nemá žádná oprávnění úkolovat, řídit a kontrolovat pracovníky jiných odborů nebo přímo pracovníky celních úřadů) a nemá ani kontrolu nad částí činností v jím vlastněných procesech (rolí vlastníka je nastavování podmínek procesů, průběhu, měření apod.). Při právními předpisy pevně nastavených postupech a věcné působnosti celních orgánů (zejména CÚ) je prostor pro účinné uplatňování procesního řízení značně omezený. Realizací Projektů v řízení oblasti procesu „spotřební daně“ nedošlo k významné změně oproti do té doby účinnému liniovému řízení a nejsou zřejmé přínosy. Samotným zavedením procesního řízení do organizace CS ČR nemohlo dojít k naplnění vládní priority snížit počet a složitost úředních úkonů zatěžujících občana.

Nastavení hlavních procesů neodpovídá hlavním kompetencím dle zákona o Celní správě České republiky, nejsou alokovány konkrétní zdroje na jednotlivé oblasti procesů (agendy), což má za následek, že stále není zcela zajištěna finanční měřitelnost výkonu jednotlivých agend. Správu SPED zásadním způsobem ovlivňují analytická činnost a mobilní dohled, které jsou však v CS ČR samostatnými hlavními procesy. Ty však nejsou rozděleny na subprocessy dle jednotlivých

kompetencí, pro které jsou tyto procesy prováděny, není tak zřejmý podíl nákladů na SPED. Po provedení vnitřních změn v hlavních procesech by tento požadavek mohl být naplněn.

Sběr kompletních údajů o výkonnosti a odpracovaném čase dle jednotlivých procesů byl nastaven, avšak není ustálen. Sběr dat prostřednictvím dotazníků byl naposledy proveden za druhé čtvrtletí 2015 a následně byl pozastaven, některé výkonnostní ukazatele byly sledovány jen po určitou dobu. V procesním modelu správy SPED se nepromítly některé významné změny právních předpisů, které zásadně ovlivňují průběh procesů v oblasti správy SPED. Podrobný průběh procesů a standardy včetně napojení na právní a vnitřní předpisy by měly být podle GŘC provedeny v průběhu roku 2016.

NKÚ vyhodnotil, že GŘC využilo prostředky na stanovený účel, procesní řízení integrovalo do řízení organizace, avšak proces implementace stále nebyl zcela dokončen a přínosy zavedení procesního řízení nejsou zřejmé.

## 2. Strategické řízení

Strategie CS ČR na období let 2013–2017 nesplňovala základní parametry strategického řízení. Cíle, iniciativy a výkonové ukazatele nebyly plně v souladu se zásadami SMART<sup>31</sup> (především nebyly měřitelné, realistické a specifické), příp. jako cíle byly stanoveny aktivity, které byly běžnou náplní činnosti CS ČR (např. iniciativa „*poskytování informačního servisu v oblasti plnění daní a cel*“ či „*analýza výběru daní*“).

Nová strategie na roky 2015–2020 je stanovena lépe, avšak stále řada cílů a výkonových ukazatelů není stanovena dle zásad SMART (nejsou měřitelné, realistické a specifické). Nová strategie řeší především lidské zdroje, vzdělávání, vnitřní uspořádání a řízení, např. specifický cíl „*optimalizace ubytovacích a vzdělávacích kapacit*“, specifický cíl „*kontinuálně zajišťovat personální potřeby útvarů*“ či specifický cíl „*modifikovat systém profesní přípravy a vzdělávání v CS*“. Dále se významně věnuje kompetencím, které by výhledově CS ČR měla vykonávat, např. kontrole elektronické evidence tržeb, kontrole v oblasti hazardu a analytické činnosti. Hlavním kompetencím, tj. celnictví a správě SPED, pro které byla CS ČR zřízena, se nová strategie věnuje minimálně.

Základní strategické cíle nejsou zaměřeny na nákladovou efektivitu a nejsou orientovány na zákazníka, ale zejména na zadávání dílčích vnitřních aktivit, které by měly být prostředkem pro naplnění měřitelných cílů, např. specifický cíl „*implementace nového Celního kodexu*“. Efektivita činnosti je hodnocena především z dosažených finálních výkonnostních ukazatelů, avšak bez hodnocení nákladovosti na jejich dosažení. Takto nastavené strategické cíle nereflktují strategické materiály EU a vlády ČR, resp. jejich požadavky na zvýšení efektivity správy daní a snížení administrativní zátěže správce daně a daňových subjektů.

---

<sup>31</sup> SMART – **S** = Specific – konkrétní, Significant – významný, Stretching – posouvající, Simple – jednoduchý; **M** = Measurable – měřitelný, Meaningful – smysluplný, Motivational – motivující, Manageable – uřiditelný; **A** = Achievable – dosažitelný, Appropriate – odpovídající, Attainable – dosažitelný, Agreed – odsouhlasený, Assignable – zadatelný, Actionable – zpracovatelný, Action oriented – orientovaný na akci, Ambitious – ambiciózní, Aligned – sladěný; **R** = Realistic – realistický, Relevant – odpovídající, Results/Results-focused/Results-oriented – orientovaný na výsledky, Resourced – pokrytý zdroji, Rewarding – prospěšný; **T** = Time bound – ohraničený v čase.

Nevhodně nastavené strategické a dílčí cíle měly za následek nemožnost jejich plnění, případně nemožnost vyhodnocování jejich plnění, což znemožňovalo uskutečnit základní princip strategického řízení, kterým je trvalý růst organizace, její zlepšování a zefektivňování činnosti. Nejsou zřejmé přínosy zavedení strategického a procesního řízení pro zvyšování efektivity činnosti CS ČR.

### III. Shrnutí skutečností zjištěných při kontrole

- A. Efektivnost výdajů vynaložených na správu SPED a plnění cílů EU a vlády ČR v oblasti daní
- Výdaje na 100 Kč příjmů ze SPED vybíraných CS ČR jsou cca poloviční oproti výdajům vynakládaným na výběr příjmů u FS ČR; mezi roky 2013–2015 však mírně rostly.
  - V rozporu se strategickými materiály EU a vlády ČR podíl SPED na celkových daňových příjmech klesá a energetické daně mají zanedbatelný význam; naopak neklesá administrativní zatížení správců daní ani daňových subjektů.
  - Automatizace správy SPED je stále nedostatečná a zatím neumožňuje významné úspory nákladů.
  - Závěrečné účty kapitoly MF a zpráva o činnosti finanční a celní správy obsahovaly ohledně efektivnosti a nákladovosti správy SPED informace, které neodpovídají skutečnému stavu.
- B. Efektivnost vynaložených výdajů ve výši 68 mil. Kč na projekt *Modernizace Celní správy ČR* a projekt *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky*
- B.1 Projekt modernizace CS ČR
- Nedošlo ke změnám procesů, významným změnám organizační struktury, snížení personálních zdrojů a zvýšení efektivity procesů a řízení.
  - K úpravám, které byly realizovány, mohlo GŘC přistoupit i při zachování třístupňové struktury.
  - Výdaje na CS ČR a správu SPED mezi roky 2012–2015 vzrostly o cca 11,6 %, tj. cca o 460 mil. Kč, a to mimo jiné i v důsledku změny struktury CS ČR.
  - GŘC od roku 2012 do roku 2014 neefektivně vázalo až 51 % (tj. až 414 mil. Kč v roce 2014) prostředků státního rozpočtu určených na výsluhové příspěvky a odchodné.
- B.2 Projekt komplexního zavedení procesního a strategického řízení v CS ČR
- V důsledku zavedení procesního a strategického řízení nedošlo k úpravám procesů.
  - Procesy jsou řízeny a odpovědnost za jejich výkon je nastavena obdobně jako při liniovém řízení.
  - Mezi hlavními procesy nejsou vhodně nastaveny a sledovány všechny podpůrné a řídicí procesy.
  - Procesní modely nereagovaly pružně na změny v procesech a právní úpravě.
  - Strategie CS ČR neodráží dostatečně hlavní procesy, pro které byla CS ČR zřízena.
  - Strategické materiály nejsou orientovány na efektivitu vynakládaných výdajů ani na zákazníka.
  - Strategické ani dílčí cíle nejsou nastaveny dle zásad SMART.

## IV. Vyhodnocení a doporučení

### **Nejvyšší kontrolní úřad u Generálního ředitelství cel posuzoval:**

- A. efektivnost správy spotřebních a energetických daní a plnění cílů EU a vlády ČR v oblasti daní;
- B. efektivnost výdajů vynaložených na projekt *Modernizace Celní správy ČR* a projekt *Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky* a dopad těchto projektů na správu SPED.

### **Na základě skutečností zjištěných při kontrole Nejvyšší kontrolní úřad konstatuje:**

- A. Efektivita správy SPED (výdaje CS ČR ve výši 1,003 mld. Kč za rok) je v porovnání s ostatními daňovými příjmy vysoká, což je způsobeno mírou zdanění a rozsahem dohledu; existuje však prostor pro úspory nákladů v řádu desítek milionů Kč za rok. Nedošlo ke zjednodušení systému správy SPED, snížení administrativních nákladů (ty naopak mírně rostou) a podíl energetických daní na celkových daňových příjmech nestoupá, což není v souladu se strategiemi vlády a EU.
- B. Výdaje GŘC ve výši 68 mil. Kč na projekt modernizace CS ČR a projekt komplexního zavedení procesního a strategického řízení v CS ČR byly vynaloženy neefektivně, neboť nebylo dosaženo dostatečných přínosů v podobě úspor výdajů na činnost CS ČR a správu SPED.

### **Na základě výsledků kontroly provedené u GŘC Nejvyšší kontrolní úřad doporučuje:**

- soustředit věcnou působnost CS ČR do kontrolních činností, které svým charakterem vyžadují zapojení zaměstnanců ve služebním poměru bezpečnostních sborů<sup>32</sup>, tj. CS ČR koncipovat jako kontrolní orgán státní správy, u něhož by byly minimalizovány běžné administrativní úkony a rozhodování ve správním řízení;
- odstranit věcnou příslušnost CS ČR ke sdíleným kompetencím, případně tyto činnosti vykonávat výhradně s výkonem hlavních činností CS ČR, nebo tyto kompetence zajišťovat výhradně celníky (odstranění duplicit);
- umožnit měnit v mezích kompetencí CS ČR místní a věcnou příslušnost CÚ tak, aby mohl být výkon některých činností soustředěn u vybraných CÚ;
- prohlubovat elektronizaci správy daní se zaměřením na získání informací o nakládání s vybranými výrobky a o jejich pohybu;
- zavést povinnou evidenci provozních nádrží pohonných hmot jako speciální formy čerpací stanice;
- v závěrečném účtu kapitoly státního rozpočtu 312 – *Ministerstvo financí* vykazovat nákladovost a efektivnost CS ČR dle jednotlivých kompetencí na činnosti daňové, dělenou správu, celnictví, pátrání a ostatní kontrolní činnost CS ČR, případně na činnosti fiskální a nefiskální.

---

<sup>32</sup> Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

Generálnímu ředitelství cel dále Nejvyšší kontrolní úřad doporučuje:

- ve strategických materiálech definovat cíle podle zásad SMART a cíle zaměřovat na finanční ukazatele jednotlivých kompetencí;
- dokončit automatizaci zpracování dat z podaných daňových přiznání, oznámení a hlášení daňových subjektů;
- rozpracovat možnost vyměření daně správcem daně z dat, která jsou mu zasílána daňovými subjekty;
- rozvíjet selektivní přístup pro spolehlivé a finančně stabilní daňové subjekty, např. obdoba statusu oprávněného hospodářského subjektu dle celních předpisů.



## Seznam zkratek

CŘ	Celní ředitelství
CS ČR	Celní správa České republiky
CÚ	Celní úřad
ČR	Česká republika
DAP	Daňové přiznání
DAP	Daňové přiznání
EMCS	Elektronický systém pro dohled nad dopravou vybraných výrobků v režimu podmíněného osvobození od daně
EU	Evropská unie
FS ČR	Finanční správa České republiky
FTE	Full Time Equivalent
GŘC	Generální ředitelství cel
IS	Informační systém
JIM	Jednotné inkasní místo
MF	Ministerstvo financí
MV	Ministerstvo vnitra
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
Projekt	Projekt s názvem <i>Komplexní zavedení procesního řízení a procesní optimalizace v Celní správě České republiky</i>
SMART	<b>S</b> = Specific – konkrétní, Significant – významný, Stretching – posouvající, Simple – jednoduchý; <b>M</b> = Measurable – měřitelný, Meaningful – smysluplný, Motivational – motivující, Manageable – uřiditelný; <b>A</b> = Achievable – dosažitelný, Appropriate – odpovídající, Attainable – dosažitelný, Agreed – odsouhlasený, Assignable – zadatelný, Actionable – zprocesnitelný, Action oriented – orientovaný na akci, Ambitious – ambiciózní, Aligned – sladěný; <b>R</b> = Realistic – realistický, Relevant – odpovídající, Results/Results-focused/Results-oriented – orientovaný na výsledky, Resourced – pokrytý zdroji, Rewarding – prospěšný; <b>T</b> = Time bound – ohraničený v čase
SPED	Spotřební a energetické daně
v. v.	Vybrané výrobky
VDO	Volný daňový oběh
ZÚ MF	Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 312 – <i>Ministerstvo financí</i>

**Administrativní náklady a efektivnost administrativních nákladů v oblasti SPED**

Pro hodnocení efektivnosti se v případě fiskálních agend používá vztah mezi výdaji (náklady) a výnosy (příjmy). Tento způsob však nelze u nefiskálních kontrolních agend využít a pro hodnocení efektivnosti činnosti lze využít např. nákladovost jedné kontroly.

Pro účely této kontrolní akce NKÚ byly použity dvě metody výpočtu. Obě metody byly dále řešeny ve variantách, které se lišily zdrojovými daty, konkrétně použitím dat pouze za CS ČR nebo dat sečtených za CS ČR a FS ČR.

**Metoda A – výše vynaložených výdajů na jednu korunu příjmů**

$$1) \quad \text{VSPED} = (\text{PSPED}/\text{daňové příjmy}) \times V$$

kde:

VSPED – přepočtené celkové výdaje SPED

PSPED – příjem na SPED u CS ČR a FS ČR nebo pouze CS ČR

Daňové příjmy – bez cla odvedeného do EU a bez příjmů na sociální a zdravotní pojištění za CS ČR a FS ČR nebo pouze CS ČR

V – celkové výdaje za CS ČR a FS ČR nebo pouze CS ČR

$$2) \quad AN = \frac{\text{VSPED}}{\text{PSPED}} \times 100$$

kde:

AN – efektivnost administrativních nákladů v %

Výpočet příjmů ze SPED na 1 Kč výdajů vynaložených na SPED = PSPED/VSPED

Výpočet příjmů ze SPED na 1 zaměstnance v Kč = PSPED/Z (celkový průměrný evidenční počet zaměstnanců)

Výpočet výdajů na 1 zaměstnance = (V/Z) \* 1000

**1. varianta – sloučení údajů za FS ČR a CS ČR (zdroj: závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu 312 – Ministerstvo financí za rok 2015)**

Do konce roku 2003 SPED spravovala FS ČR, která dodnes vymáhá daňové nedoplatky za těmito daněmi. SPED ve výši 2 mil. Kč za rok 2012 a za rok 2013 ve výši 2,6 mil. Kč vymožené FS ČR byly započteny do celkových příjmů SPED.

**Tabulka č. 1 – Vývoj nákladovosti a efektivity administrativních nákladů v oblasti SPED za CS ČR a FS ČR v letech 2012 až 2015**

	2012	2013	2014	2015
Daňové příjmy (kapitola VPS – bez cla odvedeného do EU) v tis. Kč	728 170 504	750 476 190	780 214 266	819 469 348
<b>Celkové výdaje za CS ČR a FS ČR v tis. Kč (V)</b>	<b>12 310 947</b>	<b>12 554 776</b>	<b>12 451 204</b>	<b>13 653 846</b>
z toho: běžné výdaje v tis. Kč	11 020 888	11 342 542	11 614 524	12 848 179
<b>Celkový průměrný evidenční počet zaměstnanců CS ČR a FS ČR (Z)</b>	<b>20 177</b>	<b>20 290</b>	<b>20 389</b>	<b>20 649</b>
Průměrný plat FS ČR	25 404	25 830	26 657	28 754
Průměrný plat CS ČR - civilní zaměstnanec	24 027	24 669	25 389	–
Průměrný plat CS ČR - celník	33 706	34 653	34 751	36 367
Výdaje celkem na 1 zaměstnance v Kč	610 148	618 767	610 682	661 235
Běžné výdaje na 1 zaměstnance v Kč	546 210	559 021	569 647	622 218
<b>Příjem na SPED v tis. Kč (PSPED)</b>	<b>140 380 459</b>	<b>137 599 425</b>	<b>139 260 036</b>	<b>148 546 732</b>
<b>Celkové výdaje na SPED v tis. Kč (VSPED)</b>	<b>2 373 368</b>	<b>2 301 912</b>	<b>2 222 409</b>	<b>2 475 058</b>
Příjem ze SPED na 1 Kč výdajů vynaložených na SPED	59,15	59,78	62,66	60,02
Příjem ze SPED na 1 zaměstnance CS ČR a FS ČR v Kč	6 957,45	6 781,64	6 830,16	7 193,89
<b>Efektivnost administrativních nákladů v % (AN)</b>	<b>1,69</b>	<b>1,67</b>	<b>1,60</b>	<b>1,67</b>

Zdroj: závěrečný účet kapitoly MF za rok 2015; zprávy o činnosti FS ČR a CS ČR za roky 2012, 2013, 2014; GŘC.

**2. varianta – výpočet nákladovosti a efektivity pouze za CS ČR (zdroj: ZÚ kapitoly státního rozpočtu 312 – Ministerstvo financí za rok 2015)**

**Tabulka č. 2 – Vývoj nákladovosti a efektivity administrativních nákladů v oblasti SPED za CS ČR v letech 2012 až 2015**

	2012	2013	2014	2015
Daňové příjmy (kapitola VPS – bez cla odvedeného do EU) v tis. Kč	144 596 463	141 478 532	141 658 165	150 882 451
<b>Celkové výdaje za CS ČR v tis. Kč (V)</b>	<b>3 975 614</b>	<b>4 064 267</b>	<b>4 130 739</b>	<b>4 436 105</b>
z toho: běžné výdaje v tis. Kč	3 764 041	3 821 396	3 847 983	4 106 259
z toho: odchodné a výsluhový příspěvek	404 735	410 705	409 723	418 738
<b>Celkový průměrný evidenční počet zaměstnanců CS ČR (Z)</b>	<b>5 467</b>	<b>5 371</b>	<b>5 374</b>	<b>5 397</b>
z toho celníci	4 016	3 978	4 008	4 007
Výdaje celkem na 1 zaměstnance v Kč	727 202	756 706	768 653	821 958
Běžné výdaje na 1 zaměstnance v Kč	688 502	711 487	716 037	760 841
<b>Příjem na SPED v tis. Kč (PSPED)</b>	<b>140 378 459</b>	<b>137 596 825</b>	<b>139 260 036</b>	<b>148 546 732</b>
<b>Celkové výdaje za oblast SPED v tis. Kč (VSPED)</b>	<b>3 859 642</b>	<b>3 952 757</b>	<b>4 060 810</b>	<b>4 367 432</b>
Příjem SPED na 1 Kč výdajů vynaložených na SPED	36,37	34,81	34,29	34,01
Příjem SPED na 1 zaměstnance CS ČR v Kč	25 677,42	25 618,47	25 913,67	27 523,95
<b>Efektivnost administrativních nákladů v % (AN)</b>	<b>2,75</b>	<b>2,87</b>	<b>2,92</b>	<b>2,94</b>

Zdroj: závěrečný účet kapitoly MF za rok 2015; zprávy o činnosti FS ČR a CS ČR za roky 2012, 2013, 2014; GŘC.

## Metoda B – přepoččet výdajů na jednoho zaměstnance v oblasti SPED

$$1) \quad PK = V/Z$$

kde:

PK – koeficient výdajů na jednoho zaměstnance CS ČR a FS ČR nebo pouze CS ČR

V – celkové výdaje za CS ČR a FS ČR nebo pouze CS ČR

Z – průměrný evidenční počet zaměstnanců CS ČR a FS ČR nebo pouze CS ČR

$$2) \quad VSPED = PK \times pSPED$$

kde:

VSPED – přepočtené celkové výdaje SPED

pSPED – počet zaměstnanců zabezpečujících správu SPED dle varianty

$$3) \quad AN = \frac{VSPED}{PSPED} \times 100$$

kde:

AN – efektivnost administrativních nákladů v %

PSPED – příjem ze spotřebních daní

### 1. varianta – počty zaměstnanců dle docházky (FTE) za oblast procesu „spotřební daně“

(zdroj: dotazníková šetření CS ČR pro model ABC)

Generální ředitelství cel používá k výpočtu nákladovosti metodu ABC/FTE, která je založena na rozdělení činností do hlavních procesů, podpůrných procesů a řídicích procesů (oblastí procesů). Oblasti procesu se dále rozdělují na procesy a subprocesy.

Varianta č. 1 výpočtu je postavena na zjištěném počtu zaměstnanců dle docházky – FTE – přímo se podílejících na procesech oblasti správy SPED (dále také „přímí zaměstnanci“) a podílu zaměstnanců podpůrných procesů, řídicích procesů a ostatních hlavních procesů, kteří se podíleli na správě SPED nepřímo (dále také „nepřímí zaměstnanci“). Z ostatních hlavních procesů „*správní činnosti*“ a „*analytické činnosti*“, které se významně podílejí na správě SPED, byla započtena jedna třetina zaměstnanců. Dále byla započtena jedna třetina počtu zaměstnanců ze subprocesu „*vykonávání dohledu v dopravě*“, který spadá pod hlavní proces „*řízení dohledu*“. Rozdělení ostatních hlavních procesů bylo provedeno na základě informací poskytnutých GŘC.

Nepřímí zaměstnanci z podpůrných a řídicích procesů byli zjištěni takto:

1)

Nepřímí podpůrní zaměstnanci SPED

$$= \frac{\text{celkový počet zaměstnanců podpůrných procesů}}{\text{celkový počet zaměstnanců hlavních procesů}} \times \text{přímí zaměstnanci SPED}$$

2)

Nepřímí řídicí zaměstnanci SPED =  $\frac{\text{celkový počet zaměstnanců řídicích procesů}}{\text{celkový počet zaměstnanců hlavních procesů}} \times \text{přímí zaměstnanci SPED}$

3)

Nepřímí zaměstnanci = nepřímí podpůrní zaměstnanci SPED + nepřímí řídicí zaměstnanci SPED + podíl z ostatních hlavních procesů

4)

Počet zaměstnanců zabezpečujících správu SPED (pSPED):

pSPED = přímí zaměstnanci + nepřímí zaměstnanci

**Tabulka č. 3 – Vývoj nákladovosti a efektivity administrativních nákladů CS ČR za oblast procesu SPED se započtením poměrného počtu zaměstnanců z ostatních hlavních, podpůrných a řídicích procesů v letech 2013 až 2015**

Oblast procesu	Rok		
	2013	2014	2015
<b>Příjem SPED v tis Kč (PSPED)</b>	<b>137 596 825</b>	<b>139 260 036</b>	<b>148 546 732</b>
<b>Celkové výdaje za CS ČR v tis. Kč (V)</b>	<b>4 064 267</b>	<b>4 130 739</b>	<b>4 436 105</b>
<b>Celkový průměrný evidenční počet zaměstnanců CS ČR (Z)</b>	<b>5 371</b>	<b>5 423</b>	<b>5 407</b>
<b>Přepočtový koeficient pro zjištění výdajů na 1 zaměstnance (PK)</b>	<b>756 706</b>	<b>761 707</b>	<b>820 437</b>
<b>Hlavní procesy celkem</b>			
Počet zaměstnanců za hlavní procesy celkem	2 594	3 642	3 574
Výdaje celkem na všechny hlavní procesy v tis. Kč	1 962 863	2 774 275	2 932 628
z toho:			
<b>Spotřební daně celkem</b>			
Počet přímých zaměstnanců za celou oblast procesu SPED	449,48	687,29	683,76
Počet nepřímých zaměstnanců za celou oblast procesu SPED	596,36	874,88	872,95
<b>Celkový počet zaměstnanců za celou oblast SPED (pSPED)</b>	<b>1 234,80</b>	<b>1 302,67</b>	<b>1 320,54</b>
<b>Celkové výdaje za oblast SPED (VSPED)</b>	<b>934 380</b>	<b>992 253</b>	<b>1 083 420</b>
<b>Efektivnost administrativních nákladů v % (AN)</b>	<b>0,68</b>	<b>0,71</b>	<b>0,73</b>
z toho:			
<b>Kontrolní procesy a subprocesy hlavního procesu „spotřební daně“</b>			
Počet přímých a nepřímých zaměstnanců za kontrolní procesy a subprocesy v oblasti SPED	544,53	634,91	633,09
Výdaje celkem v rámci kontrolních procesů SPED v Kč na přímé a nepřímé zaměstnance	412 049 024	483 615 618	519 410 711
<b>Administrativní procesy a subprocesy hlavního procesu Spotřební daně</b>			
Počet přímých a nepřímých zaměstnanců za administrativní procesy a subprocesy v oblasti SPED	690,26	667,77	687,45
Výdaje celkem na administrativní procesy SPED v Kč na přímé a nepřímé zaměstnance	522 324	508 645	564 010
<b>Podpůrné procesy celkem</b>			
<b>Počet zaměstnanců za podpůrné procesy celkem</b>	<b>2 198,90</b>	<b>1 110,11</b>	<b>1 151,62</b>
<b>Výdaje celkem na všechny podpůrné procesy v Kč</b>	<b>1 663 921</b>	<b>845 581</b>	<b>944 831</b>
<b>Řídicí procesy celkem</b>			
<b>Počet zaměstnanců za řídicí procesy celkem</b>	<b>578,14</b>	<b>670,71</b>	<b>680,91</b>
<b>Výdaje celkem na všechny řídicí procesy v Kč</b>	<b>437 484</b>	<b>510 883</b>	<b>558 646</b>

Zdroj: GŘC.

## 2. varianta – liniově řízené organizační úseky s činností v oblasti SPED za CS ČR

Ve variantě č. 2 vypočítala skupina kontrolujících NKÚ nákladovost a efektivnost administrativních nákladů za liniově řízené organizační úseky CS ČR, které vykonávají činnosti v oblasti SPED, a to na základě průměrného přepočteného evidenčního stavu zaměstnanců.

Celkové počty zaměstnanců v oblasti SPED zahrnují přímé zaměstnance útvarů, které vykonávají především správu SPED. Dále zahrnují nepřímé zaměstnance útvarů, které mimo správu SPED vykonávají i jiné činnosti. Skupina kontrolujících NKÚ započítala nepřímé zaměstnance následujícím způsobem:

- po jedné třetině zaměstnanců z odboru GŘC 601 – Analýzy a z oddělení celních úřadů 02 – Analýzy a informační podpory, 11 – Právních a správních činností, 12 – Správního trestání, 61 – Dohledu nad subjekty a dále u CÚ 26 % zaměstnanců z oddělení 62 – Mobilního dohledu (zdroj: materiál předaný GŘC „FTE 2014 – výstup pro NKÚ“);
- oddělení GŘC 304 působí jako odvolací orgán a dle sdělení kontrolované osoby ze dne 4. dubna 2016 zabere zaměstnancům tohoto oddělení oblast SPED cca 50 % pracovní doby.

Počet zaměstnanců zabezpečujících správu SPED (pSPED):

$$pSPED = \text{přímí zaměstnanci} + \text{nepřímí zaměstnanci}$$

**Tabulka č. 4 – Vývoj nákladovosti a efektivnosti administrativních nákladů za liniově řízené organizační úseky s činnostmi v oblasti SPED v letech 2013 až 2015 – pouze za CS ČR**

Řádek		2013	2014	2015
	<b>Příjem ze SPED v tis. Kč (PSPED)</b>	<b>137 596 825</b>	<b>139 260 036</b>	<b>148 546 732</b>
	<b>Celkové výdaje za CS ČR v tis. Kč (V)</b>	<b>4 064 267</b>	<b>4 130 739</b>	<b>4 436 105</b>
	<b>Celkový průměrný evidenční počet zaměstnanců (Z)</b>	<b>5 371</b>	<b>5 374</b>	<b>5 397</b>
	<b>Přepočtový koeficient pro zjištění výdajů na 1 zaměstnance v Kč (PK)</b>	<b>756 706</b>	<b>768 653</b>	<b>821 958</b>
	<b>Organizační úsek</b>	<b>PS</b>		
1.	GŘC, odbor 23 – Daní	26,55	30,00	31,00
2.	GŘC, oddělení 601 – Analýzy	13,33	12,67	12,62
3.	GŘC, oddělení 304 – Správních činností	45,15	33,37	32,42
4.	CÚ, oddělení 02 – Analýzy a informační podpory	27,67	28,67	30,33
5.	CÚ, oddělení 11 – Právních a správních činností	78,88	80,39	85,14
6.	CÚ, oddělení 12 – Správního trestání	40,48	43,60	42,27
7.	CÚ, oddělení 31 – Daňové	223,86	215,67	220,01
8.	CÚ, oddělení 32.x – Daňové	287,58	296,97	292,33
9.	CÚ, oddělení 39 – TNKP	10,00	10,00	10,00
10.	CÚ, oddělení 52 – Daňových kontrol	126,43	122,45	119,00
11.	CÚ, oddělení 61 – Dohledu nad subjekty	50,33	51,67	52,08
12.	CÚ, oddělení 62 – Mobilního dohledu	86,98	81,64	84,01
	Počet přímých zaměstnanců (řádek č. 1, 7 až 10)	674,42	675,09	672,34
	Počet nepřímých zaměstnanců (řádek č. 2 až 6, 11 a 12)	342,82	332,01	338,87
	<b>Počet zaměstnanců pro oblast SPED (pSPED)</b>	<b>1 017,24</b>	<b>1 007,10</b>	<b>1 011,21</b>
	<b>Celkové výdaje za SPED v tis. Kč (VSPED)</b>	<b>769 752</b>	<b>774 110</b>	<b>831 172</b>
	<b>Efektivnost administrativních nákladů v % (AN)</b>	<b>0,559</b>	<b>0,556</b>	<b>0,560</b>

Zdroj: GŘC.

Pozn.: PS – Přepočtený evidenční stav zaměstnanců,

TNKP – oddělení tabákových nálepek a kontrolních pásek.

### 3. varianta – liniově řízené organizační úseky CS ČR s činností v oblasti SPED se započtením výdajů za FS ČR a CS ČR

Z důvodu vzájemného porovnání oblasti SPED v České republice a Slovenské republice, kde jsou celní a finanční orgány součástí jedné organizace, bylo přistoupeno k variantě č. 3. Skupina kontrolujících NKÚ vypočetla nákladovost a efektivnost administrativních nákladů za liniově řízené organizační úseky, které vykonávají činnosti v oblasti SPED, a to na základě průměrného přepočteného evidenčního stavu zaměstnanců při zohlednění celkových výdajů FS ČR a CS ČR.

Celkové počty zaměstnanců v oblasti SPED zahrnují přímé zaměstnance útvarů, které vykonávají především správu SPED, a dále zahrnují nepřímé zaměstnance útvarů, které mimo správu SPED vykonávají i jiné činnosti, a to stejným způsobem jako ve variantě č. 2.

**Tabulka č. 5 – Vývoj nákladovosti a efektivnosti administrativních nákladů za liniově řízené organizační úseky s činností v oblasti SPED v letech 2013 až 2015 – sloučení FS ČR a CS ČR**

Řádek		2013	2014	2015
	<b>Příjem ze SPED v tis. Kč (PSPED)</b>	<b>137 596 825</b>	<b>139 260 036</b>	<b>148 546 732</b>
	<b>Celkové výdaje za CS ČR a FS ČR v tis. Kč (V)</b>	<b>12 554 776</b>	<b>12 451 204</b>	<b>13 653 846</b>
	<b>Celkový průměrný evidenční počet zaměstnanců (Z)</b>	<b>20 290</b>	<b>20 389</b>	<b>20 649</b>
	<b>Přepočtový koeficient pro zjištění výdajů na 1 zaměstnance v Kč (PK)</b>	<b>618 767</b>	<b>610 682</b>	<b>661 235</b>
	<b>Organizační úsek</b>	<b>PS</b>		
1.	GŘC, odbor 23 – Daní	26,55	30,00	31,00
2.	GŘC, oddělení 601 – Analýzy	13,33	12,67	12,62
3.	GŘC, oddělení 304 – Správních činností	45,15	33,37	32,42
4.	CÚ, oddělení 02 – Analýzy a informační podpory	27,67	28,67	30,33
5.	CÚ, oddělení 11 – Právních a správních činností	78,88	80,39	85,14
6.	CÚ, oddělení 12 – Správního trestání	40,48	43,60	42,27
7.	CÚ, oddělení 31 – Daňové	223,86	215,67	220,01
8.	CÚ, oddělení 32.x – Daňové	287,58	296,97	292,33
9.	CÚ, oddělení 39 – TNKP	10,00	10,00	10,00
10.	CÚ, oddělení 52 – Daňových kontrol	126,43	122,45	119,00
11.	CÚ, oddělení 61 – Dohledu nad subjekty	50,33	51,67	52,08
12.	CÚ, oddělení 62 – Mobilního dohledu	86,98	81,64	84,01
	Počet přímých zaměstnanců (řádek č. 1, 7 až 10)	674,42	675,09	672,34
	Počet nepřímých zaměstnanců (řádek č. 2 až 6, 11 a 12)	342,82	332,01	338,87
	<b>Počet zaměstnanců pro oblast SPED bez zahrnutí zaměstnanců podp. a říd. procesů (pSPED)</b>	<b>1 017,24</b>	<b>1 007,10</b>	<b>1 011,21</b>
	<b>Celkové výdaje za oblast SPED bez zahrnutí všech zaměstnanců v tis. Kč (VSPED)</b>	<b>629 434</b>	<b>615 018</b>	<b>668 648</b>
	<b>Efektivnost administrativních nákladů v % bez zahrnutí všech zaměstnanců (AN)</b>	<b>0,46</b>	<b>0,44</b>	<b>0,45</b>

**Zdroj:** závěrečný účet kapitoly MF za rok 2015; GŘC.

**Pozn.:** PS – Přepočtený evidenční stav zaměstnanců,  
TNKP – oddělení tabákových nálepek a kontrolních pásek.



Porovnání výstupů všech variant výpočtu nákladovosti a efektivnosti administrativních nákladů SPED je uvedeno v následující tabulce.

**Tabulka č. 6 – Vývoj nákladovosti a efektivnosti v oblasti SPED dle všech variant výpočtu**

	2012		2013		2014		2015	
	Celkové výdaje za SPED (VSPED)	Efektivnost administr. nákladů (AN)	Celkové výdaje za SPED (VSPED)	Efektivnost administr. nákladů (AN)	Celkové výdaje za SPED (VSPED)	Efektivnost administr. nákladů (AN)	Celkové výdaje za SPED (VSPED)	Efektivnost administr. nákladů (AN)
<b>Sloučení FS ČR a CS ČR – ZÚ MF 2015</b>	2 373 368	1,69	2 301 912	1,67	2 222 409	1,60	2 475 058	1,67
<b>CS ČR – ZÚ MF 2015</b>	3 859 642	2,75	3 952 757	2,87	4 060 810	2,92	4 367 432	2,94
<b>CS ČR – za FTE v oblasti procesu SPED – vypočtené NKÚ</b>	–	–	934 380	0,68	992 253	0,71	1 083 420	0,73
<b>CS ČR – liniově řízení zaměstnanci</b>	–	–	769 752	0,559	774 110	0,556	831 172	0,560
<b>Sloučení FS ČR a CS ČR – liniově řízení zaměstnanci</b>	–	–	629 434	0,46	615 018	0,44	668 648	0,45

**Zdroj:** ZÚ kapitoly MF za rok 2015; zprávy o činnosti FS ČR a CS ČR za roky 2012, 2013, 2014; GŘC.