



Kontrolní závěr z kontrolní akce

16/26

Výdaje na provoz a využití nemovitého majetku včetně výdajů na zajištění informační podpory související se správou, provozem a údržbou nemovitého majetku

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2016 pod číslem 16/26. Kontrolní akci (dále také „KA“) řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Kubíček.

Cílem kontroly bylo prověřit efektivnost a účelnost provozu a využití nemovitého majetku v resortu Ministerstva vnitra a zajištění informační podpory pro sběr dat, analýzy a rozhodování vedoucí k optimalizaci majetkové nákladovosti.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“),

Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra (dále také „ZSMV“),

Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále také „ÚZSVM“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od září 2016 do dubna 2017.

Kontrolováno bylo období od roku 2014 do roku 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podaly MV a ÚZSVM, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání, která proti rozhodnutím o námitkách podal ÚZSVM, byla vypořádána usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XV. jednání, které se konalo dne 23. října 2017, **schválilo** usnesením č. 9/XV/2017 **kontrolní závěr** v tomto znění:

I. Shrnutí a vyhodnocení

Správci kapitol státního rozpočtu mají dle zákona¹ povinnost soustavně sledovat a vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole a působit, aby vynakládání výdajů u zřízených institucí bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější. Tato povinnost samozřejmě zahrnuje i oblast výdajů na správu nemovitého majetku² a jeho využití. Vzhledem ke značnému rozsahu majetku jsou státními institucemi³ zaváděny a využívány specifické informační systémy. V roce 1992 byla zřízena v ČR vládní dislokační komise (dále také „VDK“) a v roce 2006 regionální dislokační komise (dále také „RDK“)⁴. Tyto komise mimo jiné koordinují využívání administrativních objektů, soustřeďují dislokační požadavky státních institucí a navrhují jejich řešení. Vláda ČR na začátku roku 2014 definovala prioritu postupné centralizace evidence a správy⁵ státem užívaného nemovitého majetku, která má přispět k racionalizaci portfolia nemovitého majetku a optimalizaci jeho využití.

Centrálním informačním systémem pro evidenci nemovitého majetku využívaného státními institucemi se v ČR stal *Centrální registr administrativních budov* (dále také „CRAB“), který má dle zákona⁶ sloužit státním institucím k účelnému a hospodárnému využívání budov. CRAB byl vytvořen v roce 2012 s cílem zpřístupnit komplexní informace o majetku na jednom místě, optimalizovat dislokace státních institucí a jejich pracovníků, včetně možnosti využití sdílení prostor, a umožnit snižování nákladů na správu a pronájem majetku. ÚZSVM⁷ je zodpovědný za metodickou podporu CRAB⁸. Od spuštění systému CRAB provázely nedostatky, na které upozornil NKÚ ve svém kontrolním závěru z kontrolní akce č. 13/40⁹.

¹ Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

² Správou nemovitého majetku se rozumí soubor činností, které zajišťují provoz nemovitostí (např. úklid nemovitostí, opravy závad, běžná údržba) a odstraňují překážky, které zabraňují užívání nemovitostí. Správu nemovitosti zajišťuje vlastník buď samostatně, nebo s pomocí externího dodavatele (tzn. outsourcing).

³ Za státní instituce se považují organizační složky státu a státní organizace v působnosti zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

⁴ Zástupci ÚZSVM a ministerstev jsou členy poradních a koordinačních orgánů vlády (VDK a RDK), které projednávají změny ve využívání majetku a nakládání s ním a o těchto změnách rozhodují, pokud o nich nerozhoduje vláda ČR.

⁵ O centralizovanou správu nemovitého majetku se jedná v případě, že správa nemovitého majetku je zajišťována jednou institucí.

⁶ Ustanovení § 14a odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.

⁷ ÚZSVM byl zřízen zákonem č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. ÚZSVM je podřízenou organizací v kapitole Ministerstva financí. ÚZSVM byl pověřen vykonávat roli správce a provozovat CRAB. U ÚZSVM je soustřeďován vybraný majetek státu, ÚZSVM například hospodaří a nakládá s trvale nepotřebným majetkem státu. Ústředním orgánem státní správy pro hospodaření s majetkem státu je Ministerstvo financí.

⁸ Usnesením vlády ČR ze dne 20. prosince 2012 č. 954, o *Centrálním registru administrativních budov*, byl ÚZSVM pověřen vydat metodiku evidence administrativních budov a s nimi souvisejících nemovitostí v *Centrálním registru administrativních budov*. ÚZSVM zpřístupnil na neveřejném webovém portálu CRAB uživatelské příručky a metodiku evidence dat.

⁹ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 13/40 – *Hospodaření s nemovitým majetkem a peněžními prostředky státu v souvislosti s užíváním nemovitého majetku vybranými organizačními složkami státu* byl zveřejněn v částce 2/2014 *Věstníku NKÚ*.

Evidenci vybraného nemovitého majetku v CRAB je pro státní instituce³ povinná¹⁰. Dle údajů evidovaných v CRAB za rok 2015 činily výdaje státních institucí³ na správu více než tři tisíce administrativních budov 3,4 mld. Kč¹¹. Největší podíl z objektů v CRAB v letech 2014 a 2015 tvořily objekty evidované MV¹², a to zhruba třetinu objektů.

NKÚ zvolil MV jako příklad pro posouzení účelnosti a efektivnosti peněžních prostředků vynakládaných na správu nemovitého majetku. Pro tento účel NKÚ využil data o správě nemovitého majetku z informačních systémů (systémy MV a CRAB). MV pro zajištění evidence a účtování o jednotlivých objektech ve svém resortu pořídilo informační systém *Správa nemovitostí* (dále také „REM“) jako součást ekonomického informačního systému MV (dále také „EKIS“). Správu vybraných objektů resortu MV zajišťuje jím zřízená příspěvková organizace ZSMV¹³. Jedná se například o úklidové práce, ostrahu, běžné opravy a údržbu objektů či nákupy dalších služeb včetně dodávek energií.

NKÚ prověřil účelnost a efektivnost vynakládání peněžních prostředků na správu státem využívaného nemovitého majetku¹⁴ na základě údajů evidovaných v informačních systémech a dále prověřil účelnost a efektivnost zajištění informační podpory. NKÚ se zaměřil zejména na tyto oblasti:

- strategické a koncepční materiály v oblasti správy nemovitého majetku,
- stanovené povinnosti, kompetence a odpovědnosti orgánů podílejících se na správě nemovitého majetku,
- činnosti ÚZSVM, MV a ZSMV v oblasti správy nemovitého majetku,
- využitelnost informačních systémů pro rozhodování vedoucí k optimalizaci správy nemovitého majetku.

NKÚ po kontrole výše uvedených oblastí konstatuje, že nejsou naplněny předpoklady pro účelné a efektivní vynakládání peněžních prostředků na správu státem využívaného nemovitého majetku. Příčiny tohoto stavu NKÚ shledává v nedostacích spojených s nastavením řízení přechodu na centralizovanou správu a koordinací samotné správy nemovitého majetku na resortní (MV) i nadresortní úrovni, kde bylo zjištěno oddělení kompetencí a odpovědností při správě nemovitého majetku. Další příčinou je také nedostatečná kvalita dat a nastavení informační podpory¹⁵. Přestože na CRAB a REM bylo v letech 2010–2016 vynaloženo více než 500 mil. Kč, neumožňují tyto informační systémy v plném rozsahu vyhodnotit efektivnost a účelnost správy a využití svěřených objektů.

¹⁰ Ustanovení § 14a odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., účinné od března 2016, dříve usnesení vlády ČR ze dne 20. prosince 2012 č. 954, o *Centrálním registru administrativních budov*, a usnesení vlády ČR ze dne 9. června 2014 č. 435, o *naplnění Centrálního registru administrativních budov daty*.

¹¹ Všechny částky uváděné v tomto kontrolním závěru jsou včetně DPH.

¹² MV bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. MV je ústředním orgánem státní správy, organizační složkou státu a účetní jednotkou.

¹³ ZSMV je účetní jednotka a státní příspěvková organizace zřízená MV ke dni 1. 1. 1998. Organizace byla zřízena pro poskytování a zabezpečení komplexních služeb MV jako ústřednímu orgánu státní správy.

¹⁴ S ohledem na naplněnost CRAB zejména administrativními budovami se NKÚ zaměřil na objekty tohoto charakteru.

¹⁵ Informační podporou se rozumí služby, informace a data, které poskytují jednotlivé informační systémy pro podporu procesů souvisejících se správou nemovitého majetku.

CRAB navíc neposkytuje spolehlivé informace pro rozhodování o optimalizaci v oblasti správy nemovitého majetku státu. Současný způsob využívání informačních systémů CRAB ani REM nevedl podle NKÚ k dosažení všech očekávaných cílů a přínosů. Z důvodu neúplných a nesprávných údajů a jejich vzájemné nesrovnatelnosti nelze u MV a ani u ÚZSMV pro všechny státní instituce³ stanovit hodnoty ukazatelů, které by byly využitelné pro hodnocení efektivity a stanovení optimálního cílového stavu správy nemovitého majetku a jeho využití. NKÚ shledává níže uvedené nedostatky jako zásadní. Bez jejich vyřešení nelze uvažovat o efektivní a účelné správě a využití nemovitého majetku.

1. ČR nemá strategii pro správu nemovitého majetku státu a platná právní úprava vykazuje systémové nedostatky

ČR nemá přijatou strategii či koncepci, která by stanovila potřeby a měřitelné cíle v oblasti správy nemovitého majetku státu a jeho využití. Orgány podílející se na správě nemovitého majetku tak nemohou o jeho rozvoji a správě rozhodovat koncepčně na základě cílů definovaných vládní strategií. Dle údajů evidovaných v CRAB se průměrná plocha na státní zaměstnance v období let 2012–2016 ani provozní výdaje na 1 m² celkové plochy nesnížily a míra obsazenosti budov se nezvýšila. Oproti tomu je například ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska (dále jen „Spojené království“) stanovena celková strategie státu pro správu a vlastnictví nemovitého majetku. Pomocí nástrojů a přijímaných opatření došlo ve Spojeném království v období let 2010–2016 například ke snížení průměrné plochy na jednoho zaměstnance o 2,6 m² (tj. o 20 %).

Realizované první kroky k centralizaci správy nemovitého majetku v ČR nebyly provázány s nastavenými kompetencemi, které by reagovaly na změny ve správě nemovitého majetku (přesun majetku do správy ÚZSVM). Tuto situaci navíc ztěžuje nenastavení cílů v oblasti správy nemovitého majetku. Centralizace správy nemovitého majetku byla dosažena pouze u trvale nepotřebného nemovitého majetku státu, který je ze zákona¹⁶ převáděn na ÚZSVM. U ostatního majetku evidovaného v CRAB je centralizace dobrovolná¹⁷ a do ukončení kontroly byl do správy ÚZSVM převeden jen jeden objekt.

V případě změny ve využívání majetku evidovaného v CRAB a nakládání s ním došlo v důsledku přijetí nové právní úpravy¹⁸ k oddělení kompetencí a odpovědností mezi tím, kdo odpovídá za účelné a hospodárné využití tohoto majetku (vedoucí státní instituce³), a tím, kdo rozhoduje o případných změnách v jeho využívání a nakládání s ním (vláda ČR, VDK či RDK).

VDK a RDK během kontrolovaného období rozhodovaly z pohledu podílu výdajů a ploch také o nevýznamných změnách ve využívání nemovitého majetku, oproti tomu požadavky některých státních institucí na vhodné prostory pro umístění jejich zaměstnanců VDK a RDK nevyřešily. Dle CRAB existuje cca 85 tis. m² nevyužitých kancelářských ploch.

¹⁶ Ustanovení § 19b zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁷ Ustanovení § 19a zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁸ Novela zákona č. 219/2000 Sb. provedená zákonem č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

2. Centrální evidence nemovitého majetku nefunguje tak, aby mohla sloužit pro porovnání objektů za účelem optimalizace správy nemovitého majetku

ÚZSVM při nastavení evidence údajů v CRAB nezohlednil skutečnost, že objekty slouží pro specifické účely (např. policejní stanice, hasičské stanice, technické objekty atd.) a státní instituce³ mohou vykonávat jednotlivé činnosti vlastními zaměstnanci či mohou část objektu využívat jako režimová pracoviště. Srovnání údajů evidovaných v CRAB tak neumožnilo posoudit efektivnost peněžních prostředků vynaložených na správu jednotlivých objektů MV ani ostatních státních institucí³.

Rozsah evidence CRAB byl zákonem¹⁹ definován až po čtyřech letech jeho provozu. NKÚ vyhodnotil nesoulad mezi právním předpisem a uživatelskou příručkou. Uživatelská příručka definuje rozsah evidence úžeji než zákon, jelikož nezahrnuje evidenci všech objektů sloužících k plnění funkcí státu. Tato skutečnost negativně ovlivňuje také možnosti srovnávání objektů za účelem optimalizace jejich využití a snižování nákladů na jejich správu. MV i ZSMV evidovaly v CRAB v souladu s uživatelskou příručkou jen administrativní budovy.

3. Využití CRAB je omezeno neúplnými a nesprávnými údaji zadávanými státními institucemi a zavedenými reporty CRAB

Od spuštění CRAB v roce 2012 je i přes opatření ÚZSVM kvalita evidovaných údajů stále nízká. ÚZSVM v CRAB nezajistil zavedení účinných kontrolních mechanismů, které by upozornily na zjevně nesprávné či nelogické hodnoty, a přispěly tak k vyšší kvalitě dat.

Jako příklad nesprávných údajů NKÚ uvádí, že MV zadalo do CRAB výdaje za rok 2015 pouze za jedno čtvrtletí. Tím způsobilo snížení výdajů na správu objektů resortu MV evidovaných v CRAB oproti údajům v REM za rok 2015 o 525 mil. Kč (tj. o 67 %) a snížení příjmů evidovaných v CRAB za rok 2015 o 12 mil. Kč (tj. o 86 %). MV dále neevidovalo v CRAB skutečné využití kancelářské plochy.

Z reportů CRAB nelze bez využití služeb dodavatele získat všechny povinně zadávané údaje o objektech. Vzhledem k tomu, že do jednotlivých reportů vstupují odlišně vymezená data, nelze vzájemně porovnávat údaje získané z různých reportů. NKÚ zjistil nesoulad i mezi reporty, u nichž byla stejná datová základna. Ukazatele výkonnosti bylo možné získat z předdefinovaných reportů, ale nebylo možné tyto ukazatele propojit s dalšími údaji o objektu, které jsou relevantní pro celkové posouzení efektivnosti provozu daného objektu, například stavebně technickým stavem objektu. Takové nastavení reportů CRAB limituje využití údajů evidovaných v CRAB.

I přes výše uvedená zjištění ÚZSVM považovalo kvalitu dat pro svoji činnost za dostatečnou, což dokumentovalo tím, že využívá údaje z CRAB pro upozorňování státních institucí na nadprůměrné hodnoty sledovaných ukazatelů výkonnosti, pro výpočet úspor peněžních prostředků vynakládaných na správu nemovitého majetku, k přípravě podkladů pro VDK a RDK vztahujících se k dislokacím atd.

¹⁹ Ustanovení § 14a zákona č. 219/2000 Sb.

4. ÚZSVM vynaložil přes půl miliardy korun na vývoj a provoz CRAB, ale stanovených cílů nebylo prostřednictvím CRAB dosaženo

ÚZSVM vynaložil na CRAB v období 2010–2016 včetně zajištění rozvoje a provozu CRAB v letech 2012–2016 nejméně 554 mil. Kč. Všechny stanovené cíle projektu *Úprava Informačního systému majetku státu jako zvláštní grafické datové vrstvy nad RÚIAN* (dále také „projekt CRAB“) nebylo dosaženo, zejména cíle zpřístupnění kompletních informací o majetku na jednom místě. Vymezením obsahu CRAB byl zajištěn přehled o správě pouze 6 % objektů v majetku státu v roce 2015²⁰. MV v roce 2016 rozhodlo o vyjmutí určitého²¹ majetku, který tvořil většinu objektů resortu MV z CRAB, čímž se přehled ještě zúžil. ÚZSVM, VDK, RDK ani vláda ČR tak nemají centralizovaný přehled o veškerém využívaném nemovitém majetku, ačkoli provoz CRAB stojí každoročně přes 70 mil. Kč a přepočtené roční provozní výdaje na evidenci jednoho objektu v CRAB v roce 2016 byly 27 tis. Kč.

CRAB rovněž nepodává spolehlivé výstupy, na jejichž základě by mohly příslušné poradní orgány vlády a státní instituce³ optimalizovat využití nemovitého majetku v rámci redislokací a snižovat náklady na jejich správu. NKÚ konstatuje, že na základě údajů z CRAB nelze posoudit, zda dochází ke snižování nákladů na správu a nájem majetku. ÚZSVM deklaroval úspory za období 2014–2016 ve výdajích na správu nemovitého majetku ve výši 525 mil. Kč. Těchto úspor mělo být dosaženo prostřednictvím CRAB a činností ÚZSVM. NKÚ však zjistil, že v důsledku zadání chybných údajů MV do CRAB a dalším nesrovnalostem ve způsobu výpočtu úspor z redislokací státních institucí úspory deklarované ÚZSVM ve skutečnosti realizovány nebyly.

Rada vlády pro informační společnost²² požadovala po ÚZSVM snížení závislosti na jednom dodavateli informačních systémů. ÚZSVM tak v době kontroly připravoval podklady pro rozhodnutí o spuštění projektu vývoje nového informačního systému podporujícího agendu hospodaření s majetkem státu, který bude zahrnovat též funkcionality stávajícího CRAB. NKÚ vyhodnotil ÚZSVM představený záměr slučování funkcionalit podporujících různé agendy do jednoho informačního systému z hlediska hospodárnosti jako rizikový, neboť nesníží závislost ÚZSVM na jednom dodavateli.

²⁰ Jako základ 100 % objektů v majetku státu byl použit údaj z tzv. mapy majetku státu.

²¹ Na základě ustanovení § 14b zákona č. 219/2000 Sb., účinného od 1. 3. 2016, může ministr vnitra z důvodu zajištění bezpečnosti nebo obrany státu rozhodnout, ve kterých konkrétních případech se určitý majetek, s nímž je příslušná hospodařit anebo který užívá nebo požívá organizační složka, v jejímž čele stojí nebo která spadá do jejich působnosti, do *Centrálního registru administrativních budov* nezařadí a ustanovení § 14a se nepoužije.

²² Rada vlády pro informační společnost (dále také „RVIS“) byla zřízena usnesením vlády ze dne 24. listopadu 2014 č. 961, o *zřízení rady vlády pro informační společnost*. Následně byla rozhodnutím předsedy RVIS zřízena „pracovní skupina RVIS pro jednací řízení bez uveřejnění“ k projednávání záměrů veřejných zakázek z oblasti informačních a komunikačních technologií (ICT) podle ustanovení § 23 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, zda byly splněny podmínky použití JŘBU. RVIS zaslal ÚZSVM své stanovisko dne 5. května 2016.

5. MV peněžní prostředky vynakládané na správu nemovitého majetku nesledovalo a nevyhodnocovalo

Na správu zhruba jednoho tisíce administrativních budov MV vynakládalo ročně přibližně 0,7 mld. Kč. Cíle v oblasti správy nemovitého majetku MV ve svém resortu nenastavilo²³. Pro sledování specifických informací o nemovitém majetku MV implementovalo informační systém REM, který však neobsahoval informace o umístění jednotlivých zaměstnanců v objektech, a tím ani o míře využití objektů, přestože to byl jeden z jeho cílů. Obdobně jako ve výstupech z CRAB nelze na základě dat z REM vzájemně srovnávat objekty, jelikož například nelze rozlišit objekty obdobného/rozdílného charakteru a nejsou evidovány všechny peněžní prostředky vynakládané na správu objektů. REM a EKIS tak neposkytují dostatečné informace pro vyhodnocení využitelnosti a nákladové náročnosti. Z důvodu napojení REM na účetnictví vedené v EKIS jsou však údaje evidované v těchto dvou informačních systémech MV spolehlivější než údaje evidované v CRAB.

MV nevyužívalo údaje z informačních systémů, a to ani jako dílčí podklad pro optimalizaci využití a správy nemovitého majetku. MV ani ZSMV nemělo přehled o tom, jaká část peněžních prostředků z příspěvku na provoz ZSMV je vynakládána na správu nemovitého majetku. MV nesledovalo a nevyhodnocovalo peněžní prostředky vynakládané na správu nemovitého majetku z pohledu účelnosti a efektivnosti a tedy jako správce kapitoly neplnilo požadavky zákona²⁴.

Nejvyšší kontrolní úřad doporučuje:

- zredukovat počet sledovaných údajů v centrální evidenci na nezbytné minimum, které je zapotřebí pro výpočet ukazatelů využitelných pro strategické a koncepční rozhodování o správě nemovitého majetku,
- jednoznačně vymezit kompetence a odpovědnosti orgánů podílejících se na rozhodování o hospodaření a nakládání s nemovitým majetkem včetně odpovědnosti za koordinaci, která umožní prosazovat modernizaci objektů a jejich vyšší míru sdílení,
- výrazně snížit roční provozní náklady na informační podporu centralizované evidence.

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

²³ Vyjma cílů, které jsou spojeny s plněním podmínek účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

²⁴ Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.

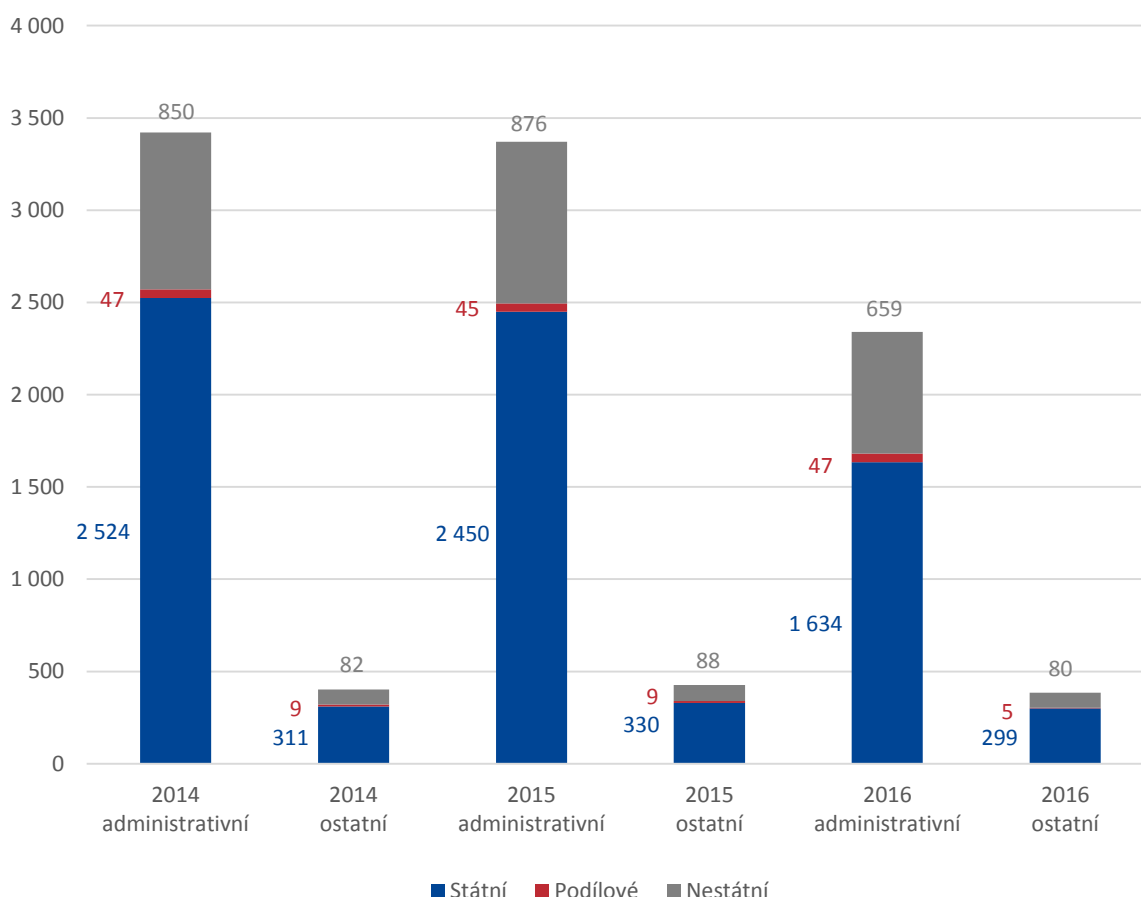
II. Základní informace o kontrolované oblasti

1. Správa nemovitého majetku v ČR

Způsoby a podmínky hospodaření s majetkem státu upravuje zákon č. 219/2000 Sb. Státní instituce³ mají ze zákona²⁵ povinnost využívat nemovitý majetek účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností. Musí zajistit správu nemovitého majetku a pečovat o jeho zachování. Státní instituce³ si mohou sjednat užívání majetku, který není ve vlastnictví státu, je-li toto užívání nezbytné pro zabezpečení výkonu jejich činnosti anebo působnosti a bude-li trvat jen po dobu nezbytně nutnou. V České republice existuje decentralizovaná správa nemovitého majetku státu, kdy každá státní instituce³ odpovídá za správu svěřeného majetku²⁶.

Dle údajů za rok 2014 a 2015 bylo v CRAB evidováno necelé čtyři tisíce objektů a za rok 2016 bylo evidováno o tisíc objektů méně. Pokles evidovaných objektů byl způsoben zejména vyřazením vybraných objektů resortu MV z CRAB, pokles objektů dokládá příloha č. 1.

Graf č. 1: Počet objektů evidovaných v CRAB v období 2014–2016



Zdroj: ad hoc report CRAB.

²⁵ Ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.

²⁶ Ustanovení § 9 a § 55 zákona č. 219/2000 Sb.

Vzhledem k naplněnosti CRAB zejména administrativními budovami se NKÚ zaměřil na objekty tohoto charakteru²⁷, základní údaje jsou uvedeny v tabulce č. 1. U uvedených výstupů z CRAB je nutné mít na zřeteli nízkou kvalitu dat a nesoulad evidovaných údajů s metodikou evidence dat, jak je popsáno v části I.3 a III.3 tohoto kontrolního závěru.

Tabulka č. 1: Celkový přehled o administrativních budovách evidovaných v CRAB

	2014	2015	2016
Počet objektů (tis.)	3,4	3,3	2,3
Počet zaměstnanců státu (tis.)	142,5	143,7	102,7
Požizovací hodnota objektů (mld. Kč)	75,3	74,6	60,8
Provozní výdaje (mld. Kč)	3,8	3,4	2,9
Investice (mld. Kč)	0,7	1,0	0,8

Zdroj: report analytického modulu CRAB č. 15 – celkové veličiny, získáno z CRAB v dubnu 2017.

Dle údajů evidovaných v CRAB za rok 2016 měly největší podíly na celkové ploše evidovaných objektů ve státním vlastnictví resorty Ministerstva financí (19 %), Ministerstva spravedlnosti (19 %) a Ministerstva práce a sociálních věcí (15 %).²⁸ Státní instituce³ údaje do CRAB zadávaly ručně, pouze MV využilo možnosti automatického předávání. Základní údaje evidované v CRAB dle rozdělení na státní instituce³ včetně vybraných ukazatelů správy nemovitého majetku jsou uvedeny v příloze č. 2. Celkem 22 institucí (včetně NKÚ) mělo dle údajů evidovaných v CRAB za rok 2016 umístěno více než polovinu svých zaměstnanců v nestátních objektech na základě nájemních smluv.

Dle údajů evidovaných v CRAB za rok 2016 státní instituce³ užívaly celkem 3,9 mil. m² plochy administrativních objektů, z toho necelých 10 % tvořila plocha nestátních objektů a necelých 10 % plocha nevyužitá, viz tabulka č. 2. Pokles evidovaných ploch v roce 2016 byl způsoben zejména vyřazením objektů resortu MV, blíže viz část I.4 a III.4 tohoto kontrolního závěru. Dle údajů za rok 2016 bylo v administrativních objektech dislokováno celkem 103 tisíc státních zaměstnanců. Nejvíce státních zaměstnanců bylo dislokováno v Praze (36 %) a Jihomoravském kraji (10 %), blíže viz příloha č. 3.

Tabulka č. 2: Plocha administrativních budov evidovaných v CRAB

Rok	2014		2015		2016	
	Kancelářská	Ostatní	Kancelářská	Ostatní	Kancelářská	Ostatní
Plocha užívaná státními institucemi	2 024	3 343	2 000	3 363	1 461	2 446
– z toho plocha užívaná státními institucemi v nestátních objektech	270	211	253	219	192	152
Plocha užívaná nestátními subjekty	85	130	78	125	70	116
Plocha nevyužitá	116	215	123	209	107	232

Zdroj: report analytického modulu CRAB č. 15 – celkové veličiny, získáno z CRAB v dubnu 2017.

Dle údajů evidovaných v CRAB za rok 2016 má více než polovina (52 %) administrativních objektů ve vlastnictví státu méně úspornou až mimořádně ne hospodárnou klasifikační třídu

²⁷ Administrativní objekty jsou objekty s účelem užití (třetí úroveň) budovy veřejné správy nebo budovy administrativní ostatní dle klasifikace stavebních děl (CZ-CC).

²⁸ Dle údajů evidovaných v CRAB za rok 2015 mělo největší podíl na celkové ploše objektů MV, a to 25 %.

energetické náročnosti budovy (tj. třídu D–G). Mimořádně úspornou až úspornou klasifikační třídu (tj. třídu A–C) má 22 % administrativních objektů ve vlastnictví státu evidovaných v CRAB. U 26 % objektů není klasifikační třída energetické náročnosti v CRAB vyplněna. Nejvíce objektů s méně úspornou až mimořádně nevhodnou klasifikační třídou energetické náročnosti budovy je v Praze, blíže viz příloha č. 4.

Dle *Zprávy o stavu dosahování národních cílů v oblasti energetické účinnosti*²⁹ nebyla splněna plánovaná výše úspor za období let 2014–2016. V roce 2015 byl v ČR přijat plán energeticky úsporných opatření realizovaných státními institucemi v letech 2016–2020 s cílem dosáhnout potřebných úspor energie v souladu s legislativou Evropské unie³⁰.

Správa nemovitého majetku v resortu MV

Pro sledování informací o nemovitém majetku resortu MV byl v rámci projektu *Systém ekonomických a projektových informací v eGovernmentu* (dále také „SEPIe“)³¹ vytvořen informační systém REM. V něm jsou evidovány údaje o stavebních objektech, na které se účtují energie a provozní náklady. MV zadává do CRAB údaje o administrativních objektech³² z REM a dalších modulů EKIS automatizovaně. Dle údajů za roky 2014 a 2015 zadalo MV včetně ZSMV do CRAB zhruba tisíc objektů, tedy přibližně třetinu objektů evidovaných v CRAB. Výdaje MV na vytvoření a úpravu programu pro migraci dat do CRAB činily 2,4 mil. Kč. Celkové výdaje vynaložené na pořízení REM nebyly evidovány odděleně od celkových výdajů na projekt SEPIe, které činily 258 mil. Kč³³, a výdajů na provoz EKIS v období 2013–2016 ve výši 667 mil. Kč.

Dle údajů za rok 2016 bylo v REM evidováno 5 474 objektů, z toho 1 108 objektů administrativních³⁴. V objektech bylo dislokováno téměř 50 tisíc zaměstnanců (z toho 43 tisíc

²⁹ Zpráva byla schválena usnesením vlády ČR ze dne 27. února 2017 č. 158, *ke Zprávě o stavu dosahování národních cílů v oblasti energetické účinnosti*.

³⁰ Článek 5 směrnice Evropského parlamentu a rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012, o energetické účinnosti, stanoví povinnost členskými státy zajistit, aby byla počínaje 1. lednem 2014 každoročně renovována 3 % celkové podlahové plochy vytápěných nebo chlazených budov ve vlastnictví a v užívání jeho ústředních vládních institucí s cílem splnit alespoň minimální požadavky na energetickou náročnost. V ČR by měl být cíl dosažen alternativním způsobem, tj. výše úspor energie musí odpovídat úsporám energie, kterých by se dosáhlo každoroční renovací 3 % podlahové plochy fondu nevyhovujících budov. Minimální požadavky na energetickou náročnost budovy jsou splněny, má-li budova klasifikační třídu energetické náročnosti C – úsporná.

³¹ Číslo projektu CZ.1.06/1.1.00/07.06404. V rámci projektu SEPIe byly vynakládány peněžní prostředky na modernizaci a rozšíření funkcionality EKIS.

³² Za administrativní budovy jsou považovány objekty označené v REM jako administrativní budovy, obvodní oddělení policie a referáty cizinecké policie, tedy objekty zadávané do CRAB. Za administrativní budovu MV považovalo objekt, ve kterém převážně probíhají administrativní činnosti.

³³ Výdaje na licence a implementační služby vynaložené v souvislosti s REM činily 58 mil. Kč.

³⁴ Pro analýzu údajů byl využit náhled pro export dat do CRAB. Není zde zahrnuto 126 areálů s citlivými údaji. Dále zde nejsou zahrnuty objekty ZSMV a instituce v resortu MV, které neměly žádný nemovitý majetek nebo nepoužívaly REM.

zaměstnanců bylo umístěno v administrativních budovách), přičemž 83 % z nich bylo umístěno v objektech vlastněných³⁵ organizacemi resortu MV.

Celkové provozní náklady na správu nemovitého majetku za období 2014–2016 činily 3,5 mld. Kč (z toho 2,1 mld. Kč na správu administrativních objektů). Přehled základních údajů o administrativních objektech resortu MV je uveden v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3: Základní údaje o administrativních objektech resortu MV

	2014	2015	2016
Počet objektů	1 136	1 127	1 108
Celková plocha (tis. m ²)	1 492	1 532	1 535
Kancelářská plocha (tis. m ²)	503	513	512
Ostatní plocha (tis. m ²)	989	1 019	1 023
Počet zaměstnanců (tis.)	43	44	43
Celkové provozní náklady (mil. Kč)	743	688	708

Zdroj: REM.

2. Rozsah a metodika kontroly

NKÚ v kontrolní akci posuzoval efektivnost a účelnost:

- provozu a využití nemovitého majetku v resortu MV;
- zajištění informační podpory pro sběr dat, analýzy a rozhodování vedoucí k optimalizaci majetkové nákladovosti jak u MV (REM), tak na úrovni státu jako celku (CRAB).

Za tímto účelem NKÚ v kontrolní akci prověřil, zda jsou naplněny předpoklady pro účelné a efektivní vynakládání peněžních prostředků na správu státem využívaného nemovitého majetku s ohledem na:

- strategické a koncepční materiály v oblasti správy nemovitého majetku,
- stanovené povinnosti, kompetence a odpovědnosti orgánů podílejících se na správě nemovitého majetku,
- činnosti ÚZSVM, MV a ZSMV v oblasti správy nemovitého majetku,
- využitelnost informačních systémů pro rozhodování vedoucí k optimalizaci správy nemovitého majetku.

Kontrola byla provedena u tří kontrolovaných osob. ÚZSVM byl vybrán, jelikož spravuje a provozuje CRAB a byly posíleny jeho kompetence podporující centralizaci správy nemovitého majetku. MV má stejně jako ostatní organizační složky státu povinnost poskytovat do CRAB úplné a pravdivé údaje o nemovitých věcech a v letech 2014 a 2015 evidovalo v CRAB třetinu všech objektů evidovaných v CRAB, tedy nejvíce ze všech státních institucí. MV jako jediné pro přenos údajů do CRAB za resort (vyjma ZSMV) využívá automatické předávání dat. ZSMV zajišťuje správu administrativních budov MV, přičemž údaje o těchto budovách zadává do CRAB ručně.

Kontrolní akce byla provedena jako kontrola typu audit výkonnosti. NKÚ provedl analýzu dokumentů v oblasti správy nemovitého majetku a dat evidovaných v informačních

³⁵ Vlastnictvím se rozumí příslušnost státních institucí hospodařit s majetkem státu ve smyslu § 9 a § 55 zákona č. 219/2000 Sb.

systemech. NKÚ posuzoval získané informace komplexně za všechny tři kontrolované osoby a zjištěné skutečnosti vzájemně ověřoval.

Pro posouzení efektivity správy nemovitého majetku v kontrole NKÚ využil údaje z informačních systémů (CRAB a EKIS). Zvolil metodu vzájemného srovnání objektů na základě poměrových ukazatelů a metodu vícenásobných regresních modelů při zohlednění více údajů o objektech. NKÚ konzultoval možnosti přístupu k vzájemnému srovnání správy a využití objektů s odborníky z Vysoké školy ekonomické v Praze. Vybrané ukazatele administrativních budov byly využity též pro mezinárodní srovnání v této oblasti zkoumání.

Při posuzování zajištění informační podpory NKÚ ověřil na vzorku pěti budov, s nimiž je příslušné hospodařit MV, a pěti budov, s nimiž je příslušné hospodařit ZSMV, i porovnáním dat z informačních systémů (CRAB a REM) úplnost a správnost vybraných údajů a vliv zjištěných nesrovnalostí na využitelnost údajů evidovaných v informačních systémech za účelem posouzení efektivity a účelnosti správy a využití nemovitého majetku. Kritérii pro výběr vzorku byly hodnoty poměrových ukazatelů u jednotlivých objektů, nesrovnalosti v datech a významnost objektů z hlediska výdajů, počtu zaměstnanců a celkové (popř. kancelářské) plochy budov ve srovnání s ostatními budovami MV a ZSMV.

III. Podrobné informace ke zjištěným skutečnostem

1. ČR nemá strategii pro správu nemovitého majetku státu a platná právní úprava vykazuje systémové nedostatky

Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyl v ČR přijat a schválen dokument charakteru strategie či koncepce, který by obecně upravoval a stanovoval potřeby a cíle v oblasti správy nemovitého majetku ve vlastnictví státu či v jeho užívání. ÚZSVM se podílel na zpracování materiálů *Koncepce hospodaření s nemovitým majetkem státu na období 2014–2020*, který však nebyl schválen. Cílem této koncepce bylo zefektivnění a zvýšení transparentnosti správy a využití nemovitého majetku a optimalizace jeho portfolia. Toho mělo být dosaženo zavedením centralizované správy státem užívaného nemovitého majetku v období let 2014–2020 a rozšířením kompetencí ÚZSVM, který měl plnit roli centrálního správce nemovitého majetku státu. Vzhledem k tomu, že nejsou stanoveny cíle v oblasti správy nemovitého majetku a jeho využití, vláda ČR, VDK, RDK a státní instituce³ tak nemohou rozhodovat o rozvoji a správě nemovitého majetku koncepčně a na základě cílů definovaných vládní strategií.

Z mezinárodního srovnání například vyplynulo, že ve Spojeném království vláda dlouhodobě řeší otázku správy nemovitého majetku státu a její optimalizaci komplexně jako celek. V roce 2013 vláda Spojeného království přijala a v roce 2014 dále aktualizovala celostátní strategii vlastnictví a správy nemovitého majetku, která jako hlavní cíle uvádí racionalizaci portfolia nemovitého majetku, jeho modernizaci a snížení výdajů na jeho užívání. Tuto strategii vypracovala organizace, která spadá pod britský úřad vlády a jejímž úkolem je vykonávat dohled nad nemovitým majetkem státu a přispívat k jeho efektivnímu, hospodárnému

a účelnému využívání včetně nakládání s nepotřebným majetkem státu. Cílem je dosáhnout v roce 2018 průměrné čisté vnitřní plochy³⁶ 8 m² na FTE³⁷. Toho má být dosaženo celým souborem opatření a politik. Od umožnění tzv. sdílení pracovišť, práce z domova, přes výstavbu více resortních budov užívaných větším počtem institucí až po využití IT techniky umožňující zefektivnění správy nemovitého majetku a zajištění větší flexibility zaměstnanců. Nastavené nástroje a přijímaná opatření umožnily mezi lety 2012 a 2016 snížení průměrné plochy na jednoho zaměstnance o 2,6 m² (tj. o 20 %), snížení nákladů na jednoho zaměstnance o 737 liber (tj. o 14 %) a snížení nevyužité plochy o 163 tis. m² (tj. o 60 %). Další informace k mezinárodnímu srovnání jsou uvedeny v příloze č. 5.

Jednou z priorit vlády ČR³⁸ bylo veškerý nemovitý majetek státu centrálně evidovat a spravovat, z čehož měla vyplynout i racionalizace portfolia nemovitého majetku a optimalizace jeho využití. Zákonné kompetence ÚZSVM měly být dále posíleny a důsledně dodržovány. To se ale nestalo, jelikož na základě hodnot klíčových ukazatelů výkonnosti v CRAB se průměrná plocha na státního zaměstnance v období let 2012–2016 ani provozní výdaje na 1 m² celkové plochy nesnížily a míra obsazenosti budov se nezvýšila. V roce 2016 průměrná celková plocha na jednoho zaměstnance činila 38 m², průměrná kancelářská plocha na jednoho zaměstnance 14 m², průměrné výdaje na 1 m² celkové plochy činily 734 Kč a míra obsazenosti budov byla 91 %, blíže viz příloha č. 5.

Za první legislativní kroky vedoucí k centralizaci správy nemovitého majetku lze považovat novelu zákona č. 219/2000 Sb., provedenou zákonem č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, která s účinností od 1. března roku 2016 zakotvila ustanovení § 19a, § 19b a § 19c. U využívaného majetku je v § 19a zákona č. 219/2000 Sb. zakotvena dobrovolná forma centralizované správy nemovitého majetku založená na dohodě o převedení nemovitého majetku na ÚZSVM, přičemž příslušná státní instituce³ by tento majetek nadále užívala. MV označilo z důvodu plnění specifických úkolů tento způsob správy objektů za nepoužitelný pro instituce v resortu MV. K dubnu 2017, tedy po roce účinnosti uvedených ustanovení zákona, ÚZSVM převzal od všech státních institucí pouze jeden objekt. Veškerý nepotřebný nemovitý majetek je na základě § 19b povinně převáděn na ÚZSVM. Dle ustanovení § 19c zákona č. 219/2000 Sb. se nabídka používání či užívání majetku evidovaného v CRAB ostatním OSS provádí centralizovaně prostřednictvím CRAB. V případě ostatního majetku se nabídka provádí na internetových stránkách ÚZSVM. Peněžní prostředky na správu nemovitého majetku vynakládají jednotlivé státní instituce³ ze svých rozpočtů. MV peněžní prostředky vynakládané na správu nemovitého majetku ve své kapitole nevyhodnocovalo (blíže viz část III.5 tohoto kontrolního závěru), a tuto informaci tak nemohlo využít při sestavování rozpočtu.

³⁶ *Net Internal Area* (NIA) zahrnuje nejen kanceláře, ale i zasedací místnosti, kuchyňky, vestavěné skříně a vstupní místnosti.

³⁷ *Full time equivalent* (FTE) představuje ekvivalent zaměstnance na plný pracovní úvazek.

³⁸ Dle programového prohlášení vlády ČR ze dne 12. února 2014.

Za stát právně jedná vedoucí státní instituce³⁹ nebo jím písemně pověřený vedoucí zaměstnanec této státní instituce.³⁹ Tato osoba, která z titulu své funkce nebo pracovního zařazení právně anebo jinak jedná ohledně majetku, je povinna provádět tuto činnost s odbornou péčí a postupovat podle zákona č. 219/2000 Sb. a dalších právních předpisů. Taková osoba současně odpovídá za porušení stanovených povinností v rozsahu trestněprávních, pracovněprávních a občanskoprávních předpisů.⁴⁰

Majetek musí být dle § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností. Avšak změny ve využívání majetku evidovaného v CRAB a nakládání s ním se dle § 14a odst. 4 téhož zákona uskutečňují na základě rozhodnutí vlády ČR nebo jí pověřeného poradního a koordinačního orgánu (tj. VDK či RDK), přičemž rozhodnutí vlády ČR nebo jí pověřeného poradního orgánu nenahrazuje právní nebo jiné jednání podle zákona č. 219/2000 Sb. V důsledku takové právní úpravy dochází k oddělení kompetencí a odpovědností mezi tím, kdo odpovídá za účelné a hospodárné využití nemovitého majetku (vedoucí státní instituce³), a tím, kdo rozhoduje o případných změnách v jeho využívání a nakládání s ním (vláda ČR, VDK či RDK).

S hospodařením a nakládáním s nemovitým majetkem úzce souvisí také náklady na jeho správu, jelikož státní instituce³ je povinna pečovat o zachování majetku a jeho údržbu⁴¹. Určené úkoly s tím spojené je státní instituce povinna plnit nejhospodárnějším způsobem⁴².

Do 30. června 2017 nebyl stanoven minimální rozsah změny dislokace, který podléhá schválení VDK či RDK. Státní instituce³ tak byly povinny předkládat návrhy včetně všech požadovaných náležitostí i v případě změny dislokace jednoho zaměstnance, případně plochy v jednotkách metrů čtverečních. VDK a RDK například v roce 2016 rozhodovaly o návrhu na zvýšení najímané plochy o 76 m², která vznikne přestěhováním do jiného patra najímaného objektu a nepředstavuje zvýšení výdajů za nájemné, a dále o návrhu na rozšíření najímané plochy u nestátního objektu o 35 m². Od 1. července 2017⁴³ VDK a RDK berou na vědomí informace státních institucí o ukončení dislokace nestátního subjektu v administrativní budově a změně charakteru plochy nepřevyšující výměru 20 m² a o změně dislokace rozhodnou při následujícím projednání návrhu na dispozici s dotčenou administrativní budovou.

Dle údajů evidovaných v CRAB za rok 2016 bylo 107 tis. m² kancelářské plochy nevyužito, přičemž nebylo využito 85 tis. m² kancelářské plochy administrativních objektů ve vlastnictví státu (tj. 6 % kancelářských ploch evidovaných v CRAB), z toho 12 tis. m² na území hlavního města Prahy. Avšak v CRAB nelze rozlišit, zda nevyužité plochy jsou v rámci jednoho patra či v různých částech budovy a zda je objekt způsobilý k užívání nebo vyžaduje rekonstrukci. Některé státní instituce z důvodu nedostatku vhodných prostor pro umístění jejich

³⁹ Ustanovení § 7 zákona č. 219/2000 Sb.

⁴⁰ Ustanovení § 47 zákona č. 219/2000 Sb.

⁴¹ Ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb.

⁴² Ustanovení § 45 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb.

⁴³ Usnesení vlády ČR ze dne 26. června 2017 č. 481, o změně Statutu Vládní dislokační komise a regionálních dislokačních komisí.

zaměstnanců navrhly výstavbu nových budov. MV plánuje vybudování nového administrativního komplexu budov v areálu Policejního prezidia ČR v Praze 5 – Zbraslav. V KA č. 16/22⁴⁴ NKÚ zjistil, že Ředitelství silnic a dálnic ČR jednalo s ÚZSVM ohledně umístění svých zaměstnanců a po sdělení ÚZSVM, že nedisponuje vhodnou administrativní budovou, začalo Ředitelství silnic a dálnic ČR jednat o záměru výstavby vlastního sídla s Ministerstvem dopravy.

2. Centrální evidence nemovitého majetku nefunguje tak, aby mohla sloužit pro porovnání objektů za účelem optimalizace správy nemovitého majetku

Státní instituce³ mají dle datové struktury CRAB⁴⁵ povinnost ke každému objektu v CRAB evidovat nejméně 255 údajů. Nicméně ani pomocí takového množství údajů nelze rozlišit objekty sloužící pro specifické účely (např. policejní stanice, hasičské stanice, technické objekty apod.). Při vzájemném porovnání objektů evidovaných v CRAB tak není možné zohlednit obdobný charakter objektu dle činností v něm vykonávaných. Rozsah a strukturu údajů vedených v CRAB a termíny pro jejich poskytování stanoví od dubna 2017 nařízení vlády⁴⁶, ale objekty sloužící pro specifické účely nelze dle těchto údajů stále rozlišit.

O evidenci jednotlivých údajů v CRAB rozhodl v roce 2011 projektový tým, který byl tvořen ze zástupců ÚZSVM, dodavatele CRAB a ze zástupců vybraných ministerstev včetně MV. Pro evidenci ekonomických údajů projektový tým rozhodl evidovat výdajové položky spojené s jednotlivými objekty. Strukturu evidovaných údajů schválil vedoucí projektu, kterým byl zástupce ÚZSVM.

Metodiky evidence dat u povinnosti evidovat výdaje odkazují na rozpočtovou skladbu⁴⁷ s tím, že pokud účastníkem CRAB je organizace nepoužívající rozpočtovou skladbu, vyplní jednotlivá pole hodnotami odpovídajícími popisované náplni. Sledované výdaje na objekt nemusí odpovídat nákladům na objekt v daném roce. Vzájemné srovnání výdajů se skutečnou spotřebou paliv a energií je tak omezeno, jelikož se nemusí vztahovat ke stejným obdobím. Na vzorku budov u MV bylo zjištěno, že v roce 2015 byla spotřeba plynu v objektu 375 m³ a výdaje na plyn v roce 2015 vypočítané dle metodiky evidence dat v CRAB činily -373 tis. Kč.⁴⁸ V roce 2015 MV obdrželo přeplatek za období od ledna 2014 do ledna 2015, který převyšoval zálohy zaplacené v roce 2015. Z tohoto důvodu nelze srovnávat výdaje se spotřebou v daném roce. V CRAB nejsou povinně evidovány výdaje vynakládané na služby zajišťované interně, ani není u objektu uvedena informace o nezahrnutí veškerých údajů. V takových případech pak výstupy z CRAB neumožňují posuzovat účelnost a efektivnost vynaložených peněžních prostředků pouhým srovnáním údajů evidovaných v CRAB.

⁴⁴ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 16/22 – *Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušná hospodařit státní příspěvková organizace Ředitelství silnic a dálnic ČR* byl zveřejněn v částce 3/2017 *Věstníku NKÚ*.

⁴⁵ Seznam položek vyplňovaných v CRAB včetně popisu jednotlivých položek je uveden v metodice evidence dat.

⁴⁶ Nařízení vlády č. 41/2017 Sb., o údajích centrálního registru administrativních budov, účinné od 1. 4. 2017.

⁴⁷ Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

⁴⁸ Objekt byl prohlášen za nepotřebný, tudíž nebyl MV využíván a byl nabízen k prodeji.

V případě, že v daném objektu využívalo plochu pracoviště v režimu utajení, nebyly u objektu evidovány kompletní hodnoty o počtu zaměstnanců, ani zde nebyla uvedena informace, že se jedná o nekompletní údaje.

NKÚ dále vyhodnotil nesoulad mezi právním předpisem⁴⁹ a uživatelskou příručkou⁵⁰. ÚZSVM v uživatelské příručce definoval, že CRAB slouží k evidenci administrativních budov užívaných státními institucemi pro výkon jejich činnosti, resp. nemovitého majetku ve vlastnictví státu a majetku nestátních fyzických a právnických osob užívaného státními institucemi, přičemž za administrativní objekt považuje objekt, který fakticky slouží k výkonu vymezených činností s vyloučením provozních budov (sklady, garáže, dílny apod.) a objektů určených k bydlení a rekreaci. Zákon č. 219/2000 Sb. s účinností od 1. března 2016 zakotvil ustanovení § 14a, na jehož základě mají být v CRAB evidovány budovy a další související nemovité věci či jejich části, jestliže se nacházejí na území státu a slouží či mají sloužit pro soudní, zákonodárné, správní a související činnosti v rámci plnění funkcí státu.

MV zadávalo v období 2014–2016 do CRAB za celý resort (vyjma ZSMV) pouze objekty, ve kterých převážně probíhá administrativní činnost, objekty obvodních oddělení policie a referáty cizinecké policie. MV ani ZSMV v souladu s uživatelskou příručkou nezadávaly do CRAB například samostatné objekty označené jako dílny, garáže, archivy či sklady.

ÚZSVM po novele zákona č. 219/2000 Sb. neupravil definici administrativní budovy v uživatelské příručce ani na neveřejném webovém portálu CRAB⁵¹. NKÚ toto vyhodnotil jako riziko, že objekty nebudou státními institucemi evidovány jednotně, což zhorší srovnatelnost objektů v CRAB.

3. Využití CRAB je omezeno neúplnými a nesprávnými údaji zadávanými státními institucemi a zavedenými reporty CRAB

Při kontrole NKÚ zjistil, že u některých objektů:

- se kancelářská plocha celkem nerovná součtu kancelářské plochy využitá a nevyužitá;
- nebyl vyplněn subjekt využívající objekt ani ekonomické údaje, přestože u objektu byla evidována kancelářská plocha využitá a nejednalo se o vyřazený majetek;
- bylo uvedeno, že objekty byly zařazeny do evidence později, než byly z evidence vyřazeny;
- nebyl evidován platný právní vztah, přestože v daném roce byly evidovány ekonomické údaje;
- se pronajímané plochy uvedené v reportech CRAB lišily od údajů v právních vztazích evidovaných v běžném uživatelském náhledu na daný objekt v CRAB;
- byly výdaje uvedené v reportech CRAB nulové, přestože v běžném uživatelském náhledu na daný objekt v CRAB byly výdaje evidovány;
- nabývaly údaje extrémně vysokých hodnot v porovnání s rokem předchozím, např. hodnoty počtu zaměstnanců se meziročně lišily o stovky procent.

⁴⁹ Zákon č. 219/2000 Sb.

⁵⁰ Uživatelská příručka *Práce v systému CRAB obecně* ze dne 2. 10. 2013, verze 5.1 ze dne 22. 3. 2016.

⁵¹ V sekci „Nejčastější dotazy“.

Přestože ÚZSVM vnímá nízkou kvalitu dat evidovaných v CRAB, nezajistil účinné kontrolní mechanismy, které by upozorňovaly uživatele (při zadávání do CRAB i případně poté) na zjevně nesprávné, nelogické nebo výrazně odchylené hodnoty. Pro zkvalitnění evidovaných dat v CRAB provádí ÚZSVM fyzické kontroly objektů, nicméně ověřuje pouze vybrané evidenční údaje.

Při srovnání dat evidovaných v EKIS a CRAB a u vybraného vzorku budov NKÚ zjistil, že MV ani ZSMV nepostupovaly při evidenci dat v CRAB v souladu s metodikou evidence dat, když neevidovaly přeúčtované výdaje za jednotlivé objekty a evidovaly v CRAB náklady místo výdajů⁵². ZSMV u všech pěti budov, které evidovalo v CRAB, podhodnotilo u položky vodné, stočné a srážky skutečně vynaložené výdaje za rok 2015 o 210 tis. Kč (tj. o 13 %). ZSMV dále neevidoval v CRAB výdaje na úklidové služby u tří budov ve výši 57 tis. Kč, které pořizoval dodavatelsky. MV ze vzorku pěti budov uvedlo v CRAB výdaje na elektrickou energii u dvou objektů o 2,4 mil. Kč nižší (tj. o 74 %), dále MV neevidovalo u dvou objektů výdaje na likvidaci odpadu ve výši 108,2 tis. Kč a u jednoho objektu MV evidovalo výdaje na plyn o 378,5 tis. Kč vyšší.

MV jako jediná státní instituce³ zadávalo od roku 2013 data do CRAB automatizovaně prostřednictvím off-line migrace⁵³. NKÚ zjistil, že MV migrovalo v roce 2015 údaje za poslední čtvrtletí jako údaje celého roku 2015, a to výdaje ve výši 261 mil. Kč a příjmy ve výši 2 mil. Kč. Dle údajů z EKIS a REM však peněžní prostředky na správu objektů resortu MV evidovaných v CRAB za rok 2015 činily 786 mil. Kč a příjmy z pronájmu objektů 14 mil. Kč. Vzhledem k tomu, že MV evidovalo v roce 2015 v CRAB zhruba tisíc objektů, tedy přibližně třetinu budov evidovaných v CRAB, došlo k významné chybě v evidenci dat, což negativně ovlivňuje kvalitu výstupů z CRAB za rok 2015. MV dále neevidovalo reálné využití kancelářské plochy v objektech a uvádělo spotřebu plynu v měrných jednotkách GJ místo m³. MV evidovalo u objektů kancelářskou plochu nevyužitou pouze v případě, že se jednalo o nepotřebný majetek v režimu odprodeje, u ostatních objektů evidovalo veškerou kancelářskou plochu jako využitou bez ohledu na skutečný stav využití objektu.

NKÚ se zaměřil na úplnost a správnost údajů evidovaných v CRAB i v jiných kontrolních akcích. NKÚ v kontrolní akci č. 16/18⁵⁴ zjistil, že Státní ústav pro kontrolu léčiv neposkytl do CRAB úplné a pravdivé údaje⁵⁵, jelikož v CRAB neevidoval informace o administrativních prostorech najímaných od jiných subjektů v celkové výměře 1 067 m². Také v kontrolní akci č. 13/40 NKÚ konstatoval nesrovnalosti v údajích evidovaných v CRAB.

⁵² MV v informačních systémech (REM a EKIS) sledovalo u objektů pouze náklady na správu nemovitého majetku. Dle MV je roční rozdíl mezi výdaji a náklady na správu nemovitého majetku zanedbatelný, přičemž účtovaný náklad vyjadřuje přesnější hodnotu spotřeby za daný rok.

⁵³ Migrace dat z EKIS za resort MV, vyjma ZSMV, které zadávalo údaje do CRAB ručně.

⁵⁴ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 16/18 – *Majetek a peněžní prostředky státu, se kterými je příslušný hospodařit Státní ústav pro kontrolu léčiv* byl zveřejněn v částce 3/2017 *Věstníku NKÚ*.

⁵⁵ Ustanovení § 14a zákona č. 219/2000 Sb.

Ačkoli CRAB obsahuje přes 30 předdefinovaných reportů a tzv. ad hoc reportů⁵⁶, NKÚ zjistil, že nelze bez využití služeb dodavatele z CRAB získat datovou sadu, která by obsahovala všechny povinně zadávané údaje do CRAB v členění po objektech a subjektech užívajících tyto objekty. Náročnost takového požadavku odhadl dodavatel na čtyři člověkodny, tj. 80 tis. Kč. NKÚ tedy využil dostupné reporty CRAB a nepožadoval vytvoření jiných sestav.

Reporty obsahují pouze vybrané údaje z CRAB a využívají různé datové základny, proto nelze vzájemně porovnávat údaje získané z jednotlivých reportů. Dle ÚZSVM je současné nastavení CRAB vyhovující. Ukazatele výkonnosti lze získat z definovaných reportů CRAB, avšak nelze je komplexně propojit s dalšími údaji o objektu, např. stavebně technickým stavem. Vybrané ukazatele za celou ČR jsou uvedeny v příloze č. 5 (tabulka č. 5–8), vybrané ukazatele za jednotlivé státní instituce³ jsou uvedeny v příloze č. 2⁵⁷. Plochu objektů užívanou jednotlivými státními institucemi lze získat pouze z reportu CRAB č. 9 – přehled pro účely RDK/VDK/vlády. Report č. 9 však generuje pouze sestavu k aktuálnímu datu, a nelze tedy získat zpětně roční přehledy celkových ploch užívaných státními subjekty a historický vývoj. CRAB sice po technické stránce umožňuje vyhledávání a třídění v evidenci podle zvolených kritérií včetně tisku reportů, což bylo jedním z hlavních cílů CRAB, avšak výše uvedené skutečnosti vyhledávání v CRAB a využití reportů limitují. NKÚ navíc zjistil nesoulad i mezi reporty, u nichž byla stejná datová základna.

4. ÚZSVM vynaložil přes půl miliardy korun na vývoj a provoz CRAB, ale stanovených cílů nebylo prostřednictvím CRAB dosaženo

Jedním z cílů projektu CRAB bylo zpřístupnění komplexních informací o majetku na jednom místě. Dle ÚZSVM byl CRAB v roce 2015 naplněn daty z 99,9 %, přičemž stanovená hodnota nevycházela z vymezeného přehledu objektů, ale pouze z odborného odhadu reflektujícího empirické zkušenosti ÚZSVM. ÚZSVM vytvořil v roce 2015 tzv. mapu majetku státu pomocí inventury státních nemovitostí vedených v katastru nemovitostí. Dle této analýzy stát v roce 2015 vlastnil 44 tisíc objektů, z toho 43 tisíc staveb a necelý tisíc bytových a nebytových jednotek, přičemž přes 97 % těchto položek bylo ve stoprocentním vlastnictví státu a zbytek v podílovém vlastnictví. S ohledem na vymezení obsahu CRAB v podobě evidence administrativních budov byla v CRAB za rok 2015 evidována pouze nepatrná část objektů ve vlastnictví státu, a to necelé tři tisíce objektů ve státním či podílovém vlastnictví (tj. 6 % objektů ve vlastnictví státu).

V červnu 2016 ministr vnitra rozhodl²¹ o vyjmutí určitého majetku z evidence CRAB. Do ukončení kontrolní akce nedošlo k úplnému vyjmutí těchto objektů z CRAB. Převedením objektů na tzv. administrátora vyřazeného majetku lze sice objekty v CRAB jednotlivě dohledat, ale nejsou u nich evidovány aktuální údaje ani nejsou zahrnuty ve všech reportech

⁵⁶ Ad hoc report umožňuje uživateli CRAB vytvořit sestavu podle jeho vlastního výběru položek, avšak pracuje pouze s vybranými údaji analytického modulu. Dle datové struktury CRAB mají státní instituce povinnost u objektu evidovat celkem 255 údajů, přičemž ad hoc report umožňuje výběr pouze ze 137.

⁵⁷ Přehled údajů z CRAB a vybraných ukazatelů v členění dle státních institucí je přístupný v Národním katalogu otevřených dat na adrese: <http://data.nku.cz/download/vystupy-z-kontrol/ka-16-26/udaje-z-CRAB.xlsx>.

CRAB. Objekty tedy nejsou využívány pro výpočet ukazatelů v CRAB. MV migrovalo do CRAB data o více než tisíci objektů naposledy v prvním čtvrtletí roku 2016. Následně MV údaje o již evidovaných objektech v CRAB neaktualizovalo. MV vyřadilo celkem 985 objektů, blíže viz příloha č. 1.

Tabulka č. 4: Výdaje na provoz CRAB na počet evidovaných objektů⁵⁸ v CRAB

	2014	2015	2016
Výdaje na provoz CRAB (mil. Kč)	75	76	74
Počet objektů v CRAB	3 823	3 798	2 724
Přepočtené výdaje na evidenci jednoho objektu (Kč)	19 703	19 908	26 998

Zdroj: faktury a ad hoc reporty CRAB za roky 2014, 2015 a 2016.

ÚZSVM vynaložil na projekt CRAB v letech 2010–2012 celkem 254 mil. Kč. V souvislosti s projektem CRAB byly ÚZSVM vynaloženy i další prostředky, které se týkaly zejména zajištění projektového řízení a druhého kola pasportizace budov ve výši nejméně 10 mil. Kč včetně DPH. Výdaje na provoz CRAB v letech 2012–2016 činily 290 mil. Kč, přičemž výdaje na provoz CRAB jsou více než 70 mil. Kč ročně. Přepočtené roční výdaje na evidenci jednoho objektu v roce 2016 tak činily 27 tis. Kč, viz tabulka č. 4.

V porovnání s tím je například ve Spojeném království od roku 2000 využíván jako zdroj informací o nemovitém majetku informační systém e-PIMS⁵⁹. Původně e-PIMS obsahoval jen aplikaci pro centrální evidenci nemovitého majetku. V průběhu let byly na základě vládních požadavků vyvinuty další aplikace, např. vyhledávání volných ploch ve vládních budovách, nabídka nemovitostí a pozemků k pronájmu nebo prodeji. Informační systém e-PIMS tak slouží k obdobným cílům jako CRAB. Ročně je na provoz informačního systému e-PIMS vynakládáno přibližně 17 mil. Kč⁶⁰.

Cíli projektu CRAB bylo také umožnění vzájemné porovnatelnosti údajů, optimalizace dislokace státních institucí a jejich pracovíků, včetně využití sdílení prostor, a umožnění snižování nákladů na správu a pronájem majetku. Tyto cíle jsou dle NKÚ předpokladem pro využití CRAB jako nástroje, který má sloužit státním institucím k účelnému a hospodárnému využití budov, jak je uvedeno v zákoně⁶¹. Splnění těchto cílů je však omezeno skutečnostmi popsány v části III.2 a III.3 tohoto kontrolního závěru. Protože data evidovaná v CRAB jsou neúplná a nesprávná a z CRAB není možné bez úpravy reportů získat všechny povinně zadávané údaje k objektům v členění na subjekty, nelze na základě údajů z CRAB posoudit, zda dochází ke snižování nákladů na správu a nájem majetku.

Ostatní cíle projektu CRAB, a to cíl zajistit jednotný prostor pro elektronickou nabídku nepotřebného majetku OSS, jednotný prostor pro transparentní nabídku majetku určeného k realizaci přístupný široké veřejnosti, geoprostorovou lustraci majetku a řešení kolizí

⁵⁸ Za objekty evidované v CRAB jsou považovány pouze objekty, které jsou zobrazeny ve všech typech reportů CRAB a mohou být využitelné pro rozhodování o správě nemovitého majetku (objekty evidované na administrátora vyřazeného majetku tedy nejsou zahrnuty).

⁵⁹ *Electronic Property Information Mapping Service*.

⁶⁰ Tj. 500 000 liber ročně při průměrném kurzu GBP/CZK v roce 2016 (1 GBP = 33,121 Kč).

⁶¹ Ustanovení §14a odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.

v území, integrovaný přístupový bod na připravované centrální registry včetně řešení přístupu na stávající registry a sjednocení metodiky jednoznačné identifikace majetku s cílem zamezit duplicitám z důvodu neproáznanosti dílčích evidencí, byly naplněny.

ÚZSVM ve výroční zprávě za rok 2016 deklaruje, že jeho činností a využíváním údajů z CRAB (např. upozorňováním na nadprůměrné hodnoty, redislokací zaměstnanců) byly realizovány úspory ve výdajích na provoz objektů. ÚZSVM na základě reportů CRAB za rok 2015 dále posuzoval výši výdajů za služby/komodity, m² kancelářské plochy na jednoho zaměstnance a nájemné na 1 m². Kancelářskou plochu na jednoho zaměstnance ÚZSVM porovnával vůči 12 m², které stanovil jako referenční hodnotu. U ostatních ukazatelů porovnával jejich odchylku od průměru. Následně pak prostřednictvím svých zástupců ve VDK a RDK či sám ÚZSVM oslovil jednotlivé instituce, u nichž byly zjištěny nadprůměrné hodnoty, a žádal je o přijetí opatření či vysvětlení těchto hodnot. Takový postup však závisí pouze na ochotě ostatních státních institucí spolupracovat s ÚZSVM a zástupci VDK či RDK⁶².

ÚZSVM ve výroční zprávě za rok 2016 uvádí, že došlo k meziročnímu snížení výdajů na provoz objektů užívaných státem o 409 mil. Kč. Výši této úspory ÚZSVM vypočítal na základě prostého srovnání údajů evidovaných v CRAB za rok 2014 a 2015. NKÚ na základě kontroly údajů v CRAB zjistil, že Ministerstvo vnitra zadalo do CRAB za rok 2015 neúplné údaje a snížilo peněžní prostředky vynakládané na správu objektů o 525 mil. Kč, blíže viz část III.3 tohoto kontrolního závěru. NKÚ konstatuje, že při použití stejného způsobu výpočtu a zohlednění úplných údajů resortu MV za rok 2015 došlo naopak k meziročnímu zvýšení celkových výdajů vynakládaných na správu objektů evidovaných v CRAB o 116 mil. Kč. Deklarované úspory tedy nebyly uskutečněny.

ÚZSVM dále prezentoval⁶³, že na základě práce s daty z CRAB se podařilo meziročně ušetřit více než 100 mil. Kč. Dle ÚZSVM bylo v letech 2015 a 2016 realizováno 90 redislokací státních institucí s celkovou úsporou 116 mil. Kč ročně. NKÚ neposuzoval redislokace v roce 2016 s úsporou 29 mil. Kč a zaměřil se pouze na redislokace realizované v roce 2015, které měly přinést úsporu ve výši 87 mil. Kč. NKÚ zjistil, že v některých případech nebyly redislokace provedeny na základě činnosti ÚZSVM nebo údajů z CRAB, případně nebyly fakticky provedeny či vycházely z nesprávných údajů. Z těchto důvodů NKÚ konstatuje, že úspory na redislokace realizované v roce 2015 byly realizovány maximálně ve výši 26 mil. Kč (tj. 30 % deklarovaných úspor za rok 2015).

Na základě požadavku rady vlády pro informační společnost na předložení analýzy zabývající se možností zbavení se stavu exkluzivity vůči jednomu dodavateli byl vytvořen dokument *Příprava RFI*⁶⁴ pro nový informační systém ÚZSVM. Obsahem dokumentu je možnost ukončení provozu CRAB včetně přechodu na nový systém, který by měl zahrnovat funkcionality systémů ISMS a CRAB, ačkoli tyto systémy podporují různé agendy, rozdílné

⁶² Z celkového počtu 2 475 upozornění v období roku 2015–2016 v 866 (tj. 30 %) příslušné instituce neodpověděly.

⁶³ Dostupné na adrese: <http://www.uzsvm.cz/cervenec-2434-0-85/ministerstvo-financi-zpristupnilo-dalsi-data-tentokrat-z-registru-budov-125111/>.

⁶⁴ *Request for Information*.

činnosti i uživatele. Tento postup nesníží závislost ÚZSVM na jednom dodavateli informačních systémů, neboť informační systém bude zahrnovat a podporovat více věcně a funkčně nesouvisejících agend.

NKÚ na základě skutečností plynoucích z právních předpisů a dosavadního fungování systému v oblasti podpory procesů a architektury informačního systému vyhodnotil, že CRAB je samostatný informační systém. ISMS podporuje procesy související se správou majetku, se kterým je ÚZSVM příslušný hospodařit. ISMS byl definován jako významný informační systém veřejné správy s vysokým stupněm dostupnosti, který podporuje agendu hospodaření s majetkem státu a jeho výpadek má kritický dopad na činnost ÚZSVM. CRAB podporuje procesy evidence budov, ve kterých jsou umístěni státní zaměstnanci, a s nimi souvisejících výdajů na jejich správu. Informace z CRAB o administrativních budovách, které jsou převedeny v souladu s právními předpisy na ÚZSVM, musí být znovu zadány do ISMS, a v případě aktualizace údajů v ISMS jsou v definovaných časových intervalech znovu exportovány do CRAB.

NKÚ vyhodnotil CRAB jako samostatný informační systém, neboť:

- CRAB podporuje jiné činnosti než ISMS a slouží všem státním institucím, tedy nejen ÚZSVM,
- přístup uživatelů do CRAB je zajištěn prostřednictvím speciálně k tomu určených licencí, stejně jako zaměstnanci všech státních institucí i zaměstnanci ÚZSVM musí do CRAB používat speciální přístupy a licence a nemají žádnou výhodu spojenou s jejich přístupem do ISMS,
- CRAB byl technologicky oddělen, měl definovaný nižší stupeň dostupnosti než ISMS a jeho výpadek by neměl vliv na činnost ÚZSVM,
- CRAB má vlastní logování událostí,
- CRAB má vlastní aplikační databázi,
- data vložená do CRAB je možné využít v jiném informačním systému pouze přes rozhraní přenosem dat (to platí i pro ISMS).

CRAB je informační systém veřejné správy, avšak nebyl do doby ukončení kontroly NKÚ zaevidován do seznamu informačních systémů veřejné správy⁶⁵. V informačním systému o informačních systémech veřejné správy tak chybí údaje CRAB o správci a provozovateli, pořizovací náklady a roční provozní náklady, datové prvky a informace o tom, zda CRAB obsahuje veřejnou část.

Zákonem⁶⁶ byla s účinností od 1. března 2016 legislativně zakotvena existence CRAB a role správce tohoto systému byla převedena z ÚZSVM na Ministerstvo financí. K převedení této role na Ministerstvo financí však fakticky nedošlo, neboť obě strany považovaly právní

⁶⁵ Ustanovení § 5 odst. 2 písm. e) zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

⁶⁶ Zákon č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

úpravu za vadnou, a Ministerstvo financí roli správce CRAB nevykonávalo. S účinností od 1. července 2017 byla zákonem⁶⁷ role správce CRAB převedena zpět na ÚZSVM.

5. MV peněžní prostředky vynakládané na správu nemovitého majetku nesledovalo a nevyhodnocovalo

MV pro resort jako celek nestanovilo v období 2014 až 2015 cíle v oblasti správy nemovitého majetku, vyjma cílů, které jsou spojeny s plněním podmínek účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, kdy se jednalo zejména o investice do nemovitého majetku, které vedly k jeho technickému zhodnocení. MV tak nevytvořilo předpoklady pro stanovení kritérií dle § 4 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), umožňující vyhodnocovat hospodárnost, efektivnost a účelnost vynaložených peněžních prostředků do nemovitého majetku v letech 2014 a 2015. ZSMV zpracovalo roční investiční plány, které zahrnovaly nejnnutnější použití investičních prostředků.

MV vnitřním předpisem stanovilo postup útvarů ministerstva při stanovení podlahových ploch a vybavování místností zaměstnanců dle funkčního zařazení zaměstnanců v jednotlivých objektech ministerstva, přičemž kritériem pro třídění druhů kanceláří byl způsob prostorového uspořádání a počet kancelářských pracovišť v prostoru kanceláře. REM však neumožňuje sledovat vazby systemizovaných míst s jednotlivými nemovitostmi a místnostmi. Využití kancelářské plochy je v REM odvozováno pouze z údaje o potřebnosti daného objektu.

NKÚ konstatuje, že i přes dílčí nedostatky, s výjimkou dat týkajících se právních vztahů, poskytují data z informačních systémů MV podklad pro analytické úlohy s cílem vyhodnocovat efektivnost správy budov.

NKÚ u vybraného vzorku zjistil, že ZSMV zadávalo do CRAB a REM odlišné údaje o počtu zaměstnanců. Stejně jako v CRAB nejsou v REM evidovány kompletní informace o objektu (např. počet zaměstnanců) v případě, že jsou v objektu umístěna režimová pracoviště podléhající některému stupni utajení⁶⁸. Ani na základě dat z REM nebylo možné rozlišit přesný charakter objektu. Jako administrativní budova byl označen např. zámek s plochou kanceláří 254 m² (12 % celkové plochy) nebo hasičská stanice s plochou kanceláří 16 m² (3 % celkové plochy). ZSMV evidovalo v REM jako administrativní budovu např. protiatomový kryt s plochou kanceláří 183 m² (3 % celkové plochy), který dle vyjádření ZSMV nesplňuje podmínky pro administrativní budovu. Na druhé straně jako administrativní budova nebyl v REM označen např. objekt s plochou kanceláří 927 m² (77 % celkové plochy) nebo objekt s plochou kanceláří 1 392 m² (57 % celkové plochy). Zaměstnanci resortu MV při určování typu budovy nepostupovali vždy jednotně, což má za následek nemožnost odlišit objekty využívané ke specifickým činnostem a tyto objekty vzájemně srovnávat za účelem

⁶⁷ Zákon č. 104/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), a některé další zákony.

⁶⁸ Dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o bezpečnostní způsobilosti.

optimalizace správy nemovitého majetku. Tyto nedostatky je nutné vzít v úvahu při vyhodnocování dat pro posouzení efektivity správy nemovitého majetku a jeho využití.

Tabulka č. 5: Hodnoty ukazatelů výkonnosti za resort MV

Ukazatel	2014		2015		2016	
	Celkem	Admin. objekty	Celkem	Admin. objekty	Celkem	Admin. objekty
Celkové náklady na m ² celkové plochy (v Kč)	476	556	446	513	454	520
Celkové náklady na zaměstnance (v Kč)	28 885	19 254	28 317	18 049	28 960	18 435
Celková plocha na zaměstnance (v m ²)	61	35	63	35	64	35
Kancelářská plocha na zaměstnance (v m ²)	13	12	13	12	13	12
Ostatní plocha na zaměstnance (v m ²)	47	23	51	23	51	24

Zdroj: REM.

V tabulce č. 5 jsou uvedeny ukazatele výkonnosti, které byly vypočítány z dat evidovaných v informačních systémech MV. Na základě výpočtu ukazatelů výkonnosti v období 2014–2016 lze konstatovat zlepšující se vývoj nákladové efektivity správy nemovitého majetku, jelikož náklady na 1 m² celkové plochy klesly o 36 Kč a náklady na jednoho zaměstnance klesly o 819 Kč, přestože celková plocha i počet zaměstnanců se za sledované období zvýšily. Je však nutné zohlednit nekompletnost evidovaných údajů.

Ukazatele výkonnosti jsou ovlivněny nejen skutečností, že u objektu nejsou evidováni všichni zaměstnanci v daném objektu dislokovaní, ale také tím, že k objektu nejsou evidovány veškeré náklady na správu nemovitostí. Stejně jako v CRAB jsou u objektů evidovány pouze peněžní prostředky vynakládané na služby zajišťované dodavatelsky, náklady na činnosti prováděné zaměstnanci resortu MV nejsou na objekty rozpočítávány. ZSMV, které zajišťovalo úklidové práce u 45 objektů resortu MV, vyčíslilo náklady na mzdy a úklidové prostředky v roce 2015 celkem na 31 mil. Kč. Tyto náklady nebyly u jednotlivých objektů evidovány.

NKÚ zjistil, že u vybraných objektů MV a ZSMV se ukazatele výkonnosti odlišovaly od průměrných hodnot, například z důvodu, že v objektech se nacházela specializovaná pracoviště. Náklady na elektrickou energii se u MV odlišovaly od očekávaných hodnot, jelikož byly evidovány pouze u jednoho objektu, přestože energie byla spotřebována ve dvou objektech umístěných v různých areálech nebo se jednalo o nepotřebnou budovu.

Po použití vybraných metod⁶⁹ pro stanovení hodnot ukazatelů, které měly být použity pro posouzení efektivity a účelnosti peněžních prostředků vynaložených na správu nemovitého majetku, NKÚ konstatuje, že na základě dat evidovaných v informačních systémech (REM a CRAB) nelze stanovit hodnoty takových ukazatelů. Pro objektivní určení odůvodněnosti rozdílů mezi skutečnými a předpokládanými nebo průměrnými náklady je nutné každý objekt analyzovat individuálně a identifikovat příčiny a okolnosti vedoucí k odchylce od očekávané hodnoty. Tyto analýzy MV však dosud neprovedlo.

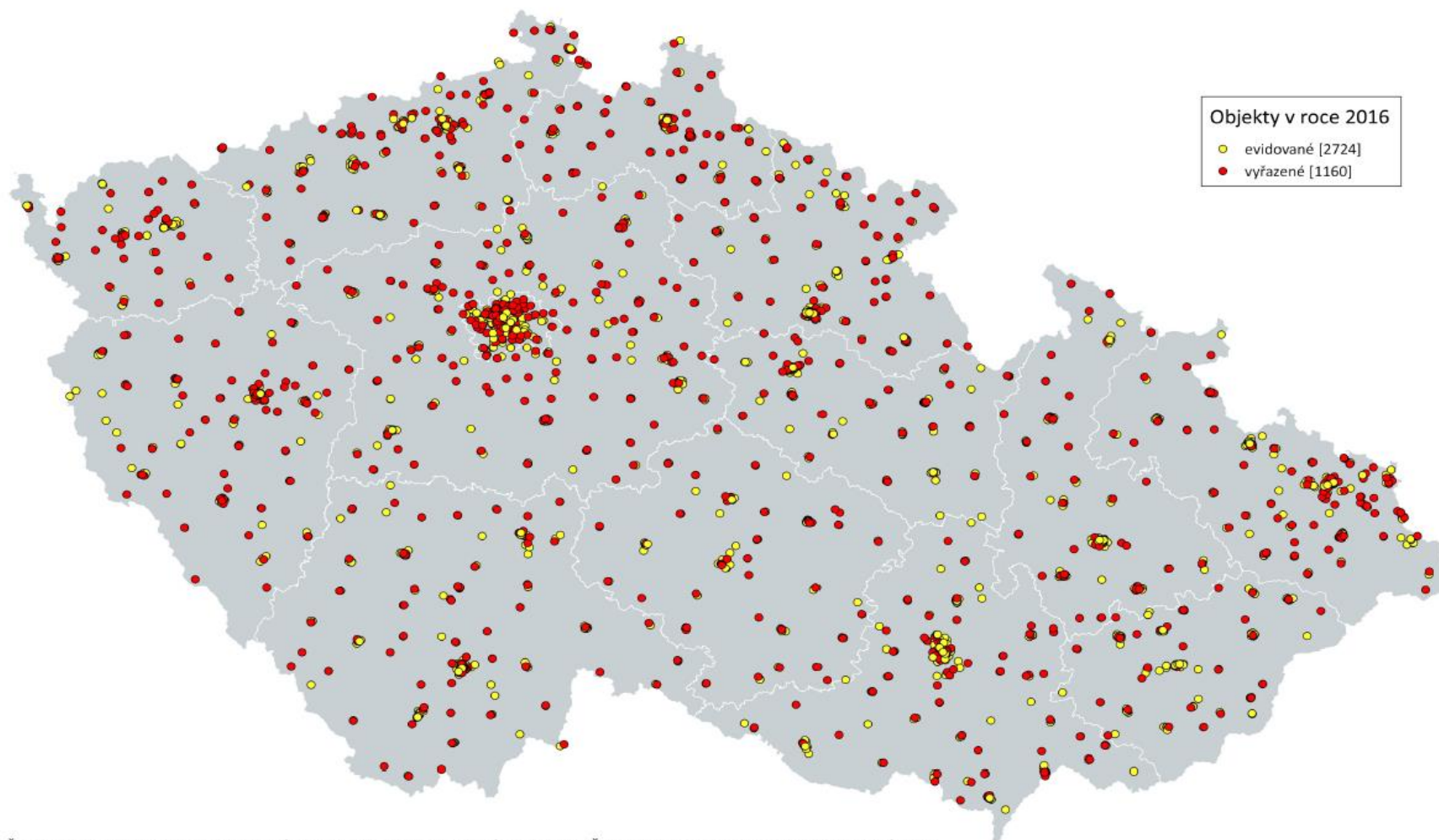
⁶⁹ Metoda vzájemného srovnání objektů na základě poměrových ukazatelů vypočtených z dat evidovaných v informačních systémech a metoda vícenásobných regresních modelů při zohledňování více údajů o objektech.

MV zpracovávalo z dat evidovaných v EKIS pro manažerské rozhodování za resort pouze soupis nemovitého majetku, přehled a vývoj smluvních vztahů. Výši peněžních prostředků vynakládaných na správu nemovitého majetku MV neposuzovalo. Z úrovně MV směrem k podřízeným organizacím nebyla v kontrolovaném období navržena systémová opatření v oblasti hospodaření s nemovitým majetkem resortu MV. MV nenaplnilo požadavky § 39 zákona č. 218/2000 Sb., neboť nesledovalo a nevyhodnocovalo peněžní prostředky vynakládané na správu nemovitého majetku v resortu MV a nevyužívalo ani pro manažerské rozhodování informace v EKIS a REM. ZSMV v letech 2015 a 2016 data z informačních systémů pro manažerské rozhodování také nevyužívalo a peněžní prostředky vynakládané na správu nemovitého majetku taktéž nesledovalo a nevyhodnocovalo. ZSMV nemělo přehled o peněžních prostředcích, které vynaložilo na správu nemovitého majetku z příspěvku na provoz od MV.

Seznam zkratek

CEM	<i>Centrálná evidencia majetku (databáze ve Slovenské republice)</i>
CRAB	<i>Centrální registr administrativních budov</i>
ČR	Česká republika
EKIS	ekonomický informační systém MV
e-PIMS	informační systém <i>Electronic Property Information Mapping Service</i>
FTE	přepočtený počet zaměstnanců na plný úvazek
GPA	Government Property Agency
GPF	<i>Government Property Finder</i>
GPU	Government Property Unit
HU	Maďarská republika
ISMS	<i>Informační systém o majetku státu</i>
JŘBU	jednací řízení bez uveřejnění
KPI	klíčové ukazatele výkonnosti
MV	Ministerstvo vnitra
NERV	Národní ekonomická rada vlády
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
projekt CRAB	<i>projekt Úprava informačního systému majetku státu jako zvláštní grafické datové vrstvy nad RÚIAN</i>
PuRE-net	mezinárodní organizace <i>Public Real Estate Network</i>
RDK	regionální dislokační komise
REM	informační systém <i>Správa nemovitostí MV</i>
ROPK	<i>Register ponúkaného majetku štátu (databáze ve Slovenské republice)</i>
SEPIe	<i>projekt Systém ekonomických a projektových informací v eGovernmentu</i>
SK	Slovenská republika
Spojené království	Spojené království Velké Británie a Severního Irska
UK	Spojené království Velké Británie a Severního Irska
ÚZSVM	Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových
VDK	vládní dislokační komise
ZSMV	Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra

Příloha č. 1: Změna počtu objektů evidovaných v CRAB dle údajů za rok 2015 a 2016



Pozn.: Žlutou barvou je vyznačeno 2 724 objektů evidovaných v CRAB dle údajů za rok 2016. Červenou barvou je vyznačeno 1 160 objektů, které v CRAB již dle údajů za rok 2016 evidovány nebyly. Z toho 1 111 objektů bylo dle údajů za rok 2015 evidováno v CRAB s konkrétním administrátorem objektu a dle údajů za rok 2016 bylo nově evidováno na tzv. administrátora vyřazeného majetku. Zbýlých 49 objektů bylo dle údajů za rok 2015 evidováno v CRAB s konkrétním administrátorem objektu, avšak dle údajů za rok 2016 již v CRAB nebylo evidováno vůbec. Administrátorem 985 objektů, které byly dle údajů za rok 2016 evidovány na tzv. administrátora nemovitého majetku, byly dle údajů za rok 2015 původně organizace v resortu MV.

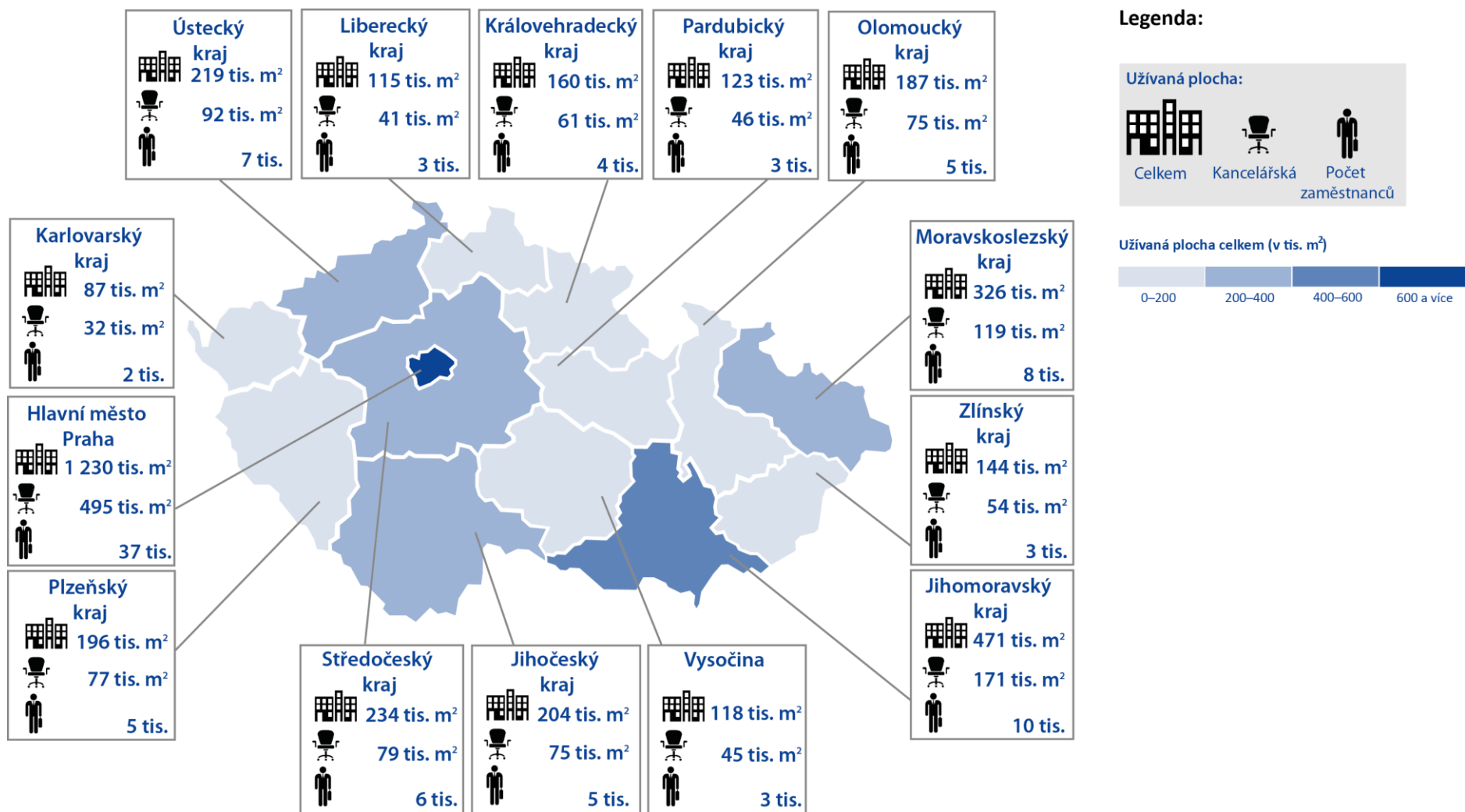
Zdroj: ad hoc report CRAB za rok 2015 a 2016.

Příloha č. 2: Údaje z CRAB za rok 2016 dle státních institucí

Příloha je přístupná v Národním katalogu otevřených dat na adrese:

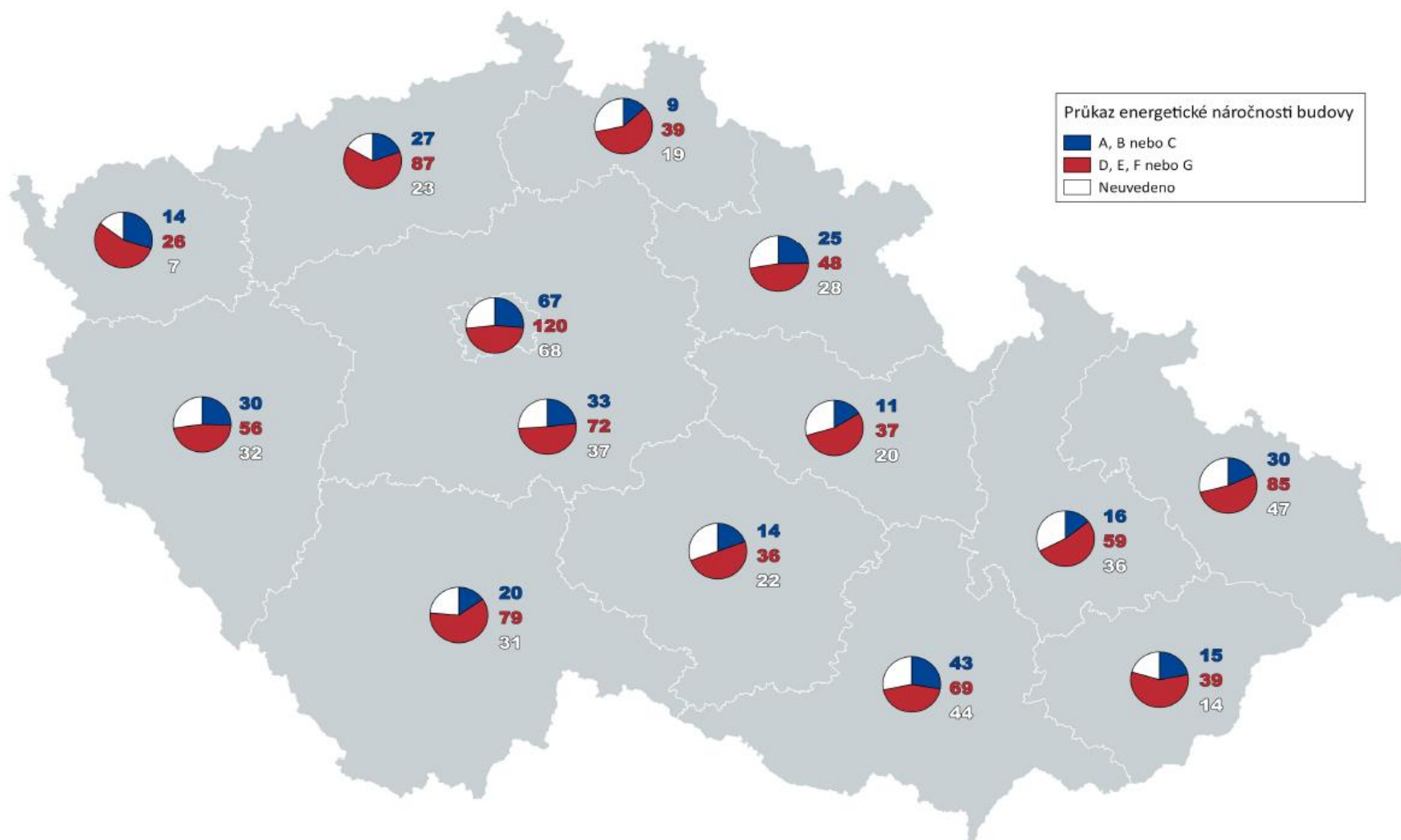
<http://data.nku.cz/download/vystupy-z-kontrol/ka-16-26/udaje-z-CRAB.xlsx>.

Příloha č. 3: Užívaná plocha a počet zaměstnanců státních institucí v roce 2016 dle krajů



Zdroj: report analytického modulu CRAB č. 16a – průměrná plocha na osobu a průměrné výdaje za provoz a údržbu na 1 m² (kraj) za rok 2016.

Příloha č. 4: Administrativní budovy ve státním vlastnictví dle klasifikační třídy energetické náročnosti budov v jednotlivých krajích



Pozn.: Průkaz energetické náročnosti budovy: A – mimořádně úsporná, B – velmi úsporná, C – úsporná, D – méně úsporná, E – neúsporná, F – velmi neúsporná, G – mimořádně neúsporná.
Z celkového počtu 428 objektů, u nichž nebyla uvedena klasifikační třída energetické náročnosti, nebyl energetický štítek vyplněn u 14 objektů, zbylých 414 objektů nepodléhalo povinnosti provádět energetický audit.

Zdroj: ad hoc report CRAB za rok 2016.

Příloha č. 5: Mezinárodní srovnání

NKÚ v rámci mezinárodní spolupráce na projektu BIEP⁷⁰ porovnal nastavení systémů a fungování správy nemovitého majetku a její informační podpory ve Slovenské republice (dále také „SK“), Maďarské republice (dále také „HU“) a ve Spojeném království (dále také „UK“). ČR, SK a HU měly v oblasti správy nemovitého majetku vzhledem k historickým okolnostem podobné výchozí pozice. Tyto tři státy postupně přistupují k základním krokům umožňujícím racionalizační rozhodnutí ve správě nemovitého majetku. Řada z těchto kroků byla již v UK realizována a umožňuje v posledních letech sledovat vybrané ukazatele výkonnosti nejen na úrovni celé státní správy, ale také na úrovni jednotlivých objektů. Srovnání systémů a fungování správy nemovitého majetku v jednotlivých zemích včetně informačních systémů využívaných v této oblasti je obsahem tabulky č. 1.

Vybrané země (ČR, SK, HU, UK) mají společný charakteristický znak správy nemovitého majetku státu, který odpovídá decentralizovanému systému. Tím se rozumí přístup založený na správě nemovitého majetku ze strany jednotlivých státních institucí, které zpravidla tyto objekty využívají pro svou potřebu. Na rozdíl od těchto tří středoevropských států UK realizovalo kroky k centralizaci správy nemovitého majetku⁷¹ skrze zřízenou vládní výkonnou agenturu – *Government Property Agency* (dále také „GPA“), která by měla brzy zahájit činnost v plném rozsahu.⁷²

V ČR ani SK nebyla doposud přijata a implementována strategie správy nemovitého majetku, která by komplexně upravovala cíle, potřeby a vize státu v této oblasti. Přístup UK je v tomto ohledu rozdílný, neboť otázky správy a využití nemovitého majetku státu a jeho optimalizaci řeší kontinuálně, o čemž svědčí řada strategických dokumentů a rozhodnutí přijatých v průběhu posledních let. V roce 2013 vláda UK přijala a v roce 2014 dále aktualizovala celostátní strategii vlastnictví a správy nemovitého majetku, která jako hlavní cíle uvádí racionalizaci portfolia nemovitého majetku, jeho modernizaci a snížení nákladů na jeho užívání, jakož i využívání majetku pro místní hospodářský růst a změnu fungování služeb ve státní správě skrze „smart working“⁷³. Tuto strategii vypracovala *Government Property Unit* (dále také „GPU“), která je součástí Úřadu vlády UK a jejímž úkolem je vykonávat dohled nad nemovitým majetkem státu a přispívat k jeho efektivnímu, hospodárnému a účelnému využívání včetně nakládání s nepotřebným majetkem státu.⁷⁴

⁷⁰ Projekt BIEP (*Benchmarking Information Exchange Projekt*) je realizován na základě § 16 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

⁷¹ *New Property Model* by měl do roku 2020 zajistit centralizaci vlastnictví a řízení kancelářských prostor a dalších nemovitostí, které by měly být převedeny do správy nově vzniklé agentury (GPA). GPA by měla požadovat za využití prostor státními institucemi tržní nájemné. Účelem nájemného je větší transparentnost nákladů a vytvoření motivace k větší spolupráci.

⁷² *Progress on the government estate strategy*, zpráva je dostupná na adrese: <https://www.nao.org.uk/report/progress-on-the-government-estate-strategy/>.

⁷³ *Smart working* představuje přijetí komplexního a strategického přístupu k modernizaci pracovních postupů ve státní správě.

⁷⁴ *Government Estate Strategy 2014*.

Tabulka č. 6: Srovnání systémů správy nemovitého majetku ve vybraných zemích

Posuzovaná oblast	Česká republika	Slovenská republika	Maďarská republika	Spojené království
Centralizace správy nemovitého majetku	Ne	Ne	Ne	V realizaci
Organizace přispívající ke/podílející se na rozhodnutí o správě nemovitého majetku na centrální úrovni	VDK,RDK, ÚZSVM	Žádné	Ne	GPU, GPA
Organizace spravující nemovitý majetek	Státní instituce, ÚZSVM	Státní instituce	Státní instituce	Státní instituce, GPA
strategie v oblasti správy nemovitého majetku	Ne	Ne	Nezjištěno	Ano
Centralizace správy nepotřebného nemovitého majetku	Ano, u ÚZSVM dle § 19b zákona č. 219/2000 Sb.	Ne, pouze centrální evidence nepotřebného nemovitého majetku (ROPK)	Ne	Ne, pouze centrální evidence nepotřebného nemovitého majetku (e-nástroj <i>Government Property Finder</i>)
Nabídka nepotřebného nemovitého majetku	Majetek evidovaný v CRAB je jiným SI nabízen v CRAB. Jiný neevidovaný v CRAB je nabízen na stránkách ÚZSVM dle § 19c zákona č. 219/2000 Sb.	ROPK	Elektronické aukce	GPF
Existence centrální evidence nemovitého majetku	Ano, pouze vymezeného majetku dle § 14a zákona č. 219/2000 Sb. (CRAB)	CEM	Ano	e-PIMS
– správce/provozovatel	MF / ÚZSVM	MF / DataCentrum	NAM	GPU
– veřejná/neveřejná	Neveřejná (open-data)	Část veřejná i neveřejná	Neveřejná	Neveřejná (open-data)
– obsah evidence	Evidenční data, ekonomické údaje	Jen evidenční data	Nezjištěno	Evidenční data, ekonomické údaje
– kontrola údajů/nápravná opatření	Fyzická kontrola	Ne	Nezjištěno	Ano
Klíčové ukazatele výkonnosti	Ano	Ne	Ano	Ano

Zdroj: informace zjištěné v kontrole a v rámci mezinárodní spolupráce nejvyšších kontrolních institucí (projekt BIEP).

Jedním z cílů UK v oblasti hospodaření s nemovitým majetkem je dosáhnout v roce 2018 průměrné čisté vnitřní plochy⁷⁵ 8 m² na FTE⁷⁶. Toho má být dosaženo souborem opatření pro optimalizaci využití a správy nemovitého majetku a změn v politice zaměstnávání, tj. od větší podpory a rozšíření tzv. sdílených pracovišť, vyšší míry využívání práce z domova, přes výstavbu tzv. hubů (tj. budov užívaných více státními institucemi) až po maximální využití informačních a komunikačních technologií, které umožňují zefektivnění a zajištění větší pracovní flexibility.⁷⁷ Implementace těchto opatření v UK přispěla v období let 2012–2016 ke snížení průměrné plochy na jednoho zaměstnance o 2,6 m² (tj. o 20 %), snížení nákladů na zaměstnance o 737 liber (tj. o 14 %) a snížení nevyužité plochy o 163 tis. m² (tj. o 60 %); blíže viz tabulka č. 2, 3 a 7.

Na rozdíl od využívaného nemovitého majetku je v ČR dlouhodobě nepotřebný nemovitý majetek převáděn a soustřeďován u specifické instituce – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále také „ÚZSVM“), který zajišťuje jeho správu a další využívání. ÚZSVM nabízí nepotřebné nemovitosti ostatním státním institucím, případně k pronájmu či prodeji mimo státní správu. V SK i UK je nepotřebný nemovitý majetek centrálně evidován a nabízen, v SK pomocí elektronického nástroje *Register ponúkaného majetku štátu* (dále také „ROPK“) a v UK pomocí elektronického nástroje *Government Property Finder* (dále také „GPF“). Nepotřebný nemovitý majetek v těchto zemích ani v HU není centrálně spravován specifickou institucí.

Z hlediska informační podpory SK ani HU nedisponuje systémem obdobným *Centrálnímu registru administrativních budov*. V HU zajišťuje centrální evidenci nemovitého majetku národní organizace pro správu aktiv (*National Asset Management*, dále také „NAM“), bližší informace o této evidenci však nebyly zjištěny. Maďarská nejvyšší kontrolní instituce doposud takto zaměřenou kontrolu nerealizovala. V SK je pro centrální evidenci základních údajů o nemovitém majetku sloužícího k plnění funkcí státu využívána tzv. *Centrálná evidencia majetku* (dále také „CEM“). CEM je veřejně dostupná evidence na webových stránkách, kde umožňuje zobrazit k vybrané budově základní informace, vyjma údajů o její správě. Ekonomické údaje jsou evidovány v oddělených informačních systémech, které využívají jednotlivé státní instituce, nicméně není stanovena žádná povinná jednotná klasifikace dat v členění dle objektů. Ekonomické údaje tak zatím nejsou využívány pro analýzy a benchmarking jako v případě ČR nebo UK.

V UK je od roku 2000 používán informační systém *Electronic Property Information Mapping Service* (dále také „e-PIMS“), do kterého od roku 2005 zadávají povinně údaje o nemovitostech všechny vládní orgány a agentury. Původně pouhý evidenční nástroj se postupem času stal informační platformou pro celou řadu aplikací podporujících správu nemovitých věcí, umožňujících benchmarking jednotlivých budov, evidenci a monitoring stavebních projektů i sdílení prostor za účelem minimalizace vynakládaných peněžních prostředků. Roční provoz⁷⁸ této celé aplikační platformy činí 500 tis. £⁷⁹. Informační systém

⁷⁵ *Net Internal Area* (NIA) je plocha budovy vztažená k vnitřním vzdálenostem zdí na každém poschodí a zahrnuje také zasedací místnosti, kuchyňky, vestavěné skříně a vstupní místnosti.

⁷⁶ *Full Time Equivalent* (FTE) představuje ekvivalent zaměstnance na plný pracovní úvazek.

⁷⁷ *Government Estate Strategy 2014*.

⁷⁸ Nejsou zde zahrnuty personální náklady jednotlivých institucí související s evidencí údajů o objektech.

e-PIMS slouží k obdobným cílům jako CRAB, nicméně na roční provoz informačního systému e-PIMS je vynakládáno výrazně méně peněžních prostředků než na CRAB.

V e-PIMS jsou evidovány různé typy objektů i pozemky, oproti tomu v CRAB jsou evidovány převážně jen administrativní objekty včetně pozemků, na kterých se tyto objekty nacházejí.

Tabulka č. 7: Údaje o nemovitém majetku ve Spojeném království

Údaje o nemovitém majetku	2012	2013	2014	2015	2016
Počet záznamů v e-PIMS (vč. pozemků)	-	-	≥100 000	150 000	209 000
Počet vlastnických podílů	5 957	5 469	5 195	4 900	4 653
Čistá vnitřní plocha (NIA) v tis. m ²	9 720	9 040	8 580	8 314	8 007
Nevyužitá plocha v tis. m ²	274	223	204	164	111
Celkové roční náklady ⁸⁰ v mil. £	3 135	2 989	2 924	2 697	2 550

Zdroj: zpráva *The State of Estate in 2012* a dále verze z let 2013, 2013/2014, 2014–15, 2015–16.

Ze srovnávaných zemí UK, ČR a HU sledují a vyhodnocují klíčové ukazatele výkonnosti (dále také „KPI“) spojené s optimalizací v oblasti správy a užívání nemovitého majetku. V Maďarsku jsou KPI⁸¹ sledovány pouze pro potřeby národní energetické strategie a akčního plánu.

V UK sleduje GPU prostřednictvím benchmarkingu KPI v oblasti efektivnosti⁸², vlivu na životní prostředí⁸³ a účelnosti⁸⁴. Vybrané KPI jsou uvedeny v tabulce č. 3 a dále v tabulce č. 7 a 8.

Tabulka č. 8: Vybrané KPI v letech 2012–2016 ve Spojeném království

Ukazatel	2012	2013	2014	2015	2016
Náklady na zaměstnance v £ ⁸⁵	5 324	4 918	4 944	4 727	4 587
Plocha na pracovní stanici ⁸⁶ v m ²	13	12	11	10	10

Zdroj: zpráva *The State of Estate in 2012* a dále verze z let 2013, 2013/2014, 2014–15, 2015–16.

V UK jsou srovnávány pouze vybrané objekty evidované v e-PIMS. Do benchmarkingu jsou povinně zahrnuty administrativní objekty s plochou nad 500 m² a mohou též být zahrnuty i některé menší administrativní objekty. Do benchmarkingu prostřednictvím e-PIMS je zahrnuto přibližně tisíc objektů s plochou necelých 3 mil. m² (tj. 35 % z celkové plochy objektů), blíže viz tabulka č. 4.

⁷⁹ Předběžné oznámení o veřejné zakázce je dostupné na adrese:

<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:355005-2012:TEXT:EN:HTML>. Základní informace o uzavřené smlouvě na provoz e-PIMS jsou dostupné na adrese: <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:123264-2013:TEXT:EN:HTML>.

⁸⁰ Celkové roční náklady zahrnují náklady na provoz, služby, správu nemovitostí, podporu podnikání a kapitálové poplatky. Výnosy z pronájmu a poplatky za užívání vybavení jsou od celkových nákladů odečteny.

⁸¹ Průměrná plocha na osobu v m², průměrná spotřeba energie za rok na m², hloubka renovace a požadavek na vytápění budov.

⁸² Náklady na zaměstnance, plocha na pracovní stanici, náklady na m² plochy, plocha na zaměstnance.

⁸³ CO₂ na zaměstnance/na m² plochy, množství nerecyklovatelného odpadu na zaměstnance, spotřeba vody na zaměstnance, stupeň způsobu řízení.

⁸⁴ Stupeň zařízení, stupeň shody a flexibility, stupeň pracovního prostředí, stupeň zdraví a bezpečnosti, stupeň funkčnosti.

⁸⁵ Náklady na zaměstnance jsou vypočítány jako podíl ročních provozních nákladů na objekty a počtu přepočtených zaměstnanců (FTE) v objektu.

⁸⁶ Plocha na pracovní stanici je vypočítána jako podíl vnitřní čisté plochy a počtu pracovních stanic.

Tabulka č. 9: Údaje vstupující do výpočtu ukazatelů ve Spojeném království

Údaje vstupující do výpočtu ukazatelů	2012	2013	2014	2015	2016
Počet srovnávaných objektů	1 117	988	965	951	1 031
Čistá vnitřní plocha (NIA) v tis. m ²	3 569	3 214	2 965	2 817	2 833
Počet zaměstnanců (FTE) v tis.	274	271	263	271	273
Celkové srovnávané náklady v mil. £	1 463	1 331	1 300	1 281	1 254

Zdroj: zpráva *The State of Estate in 2012* a dále verze z let 2013, 2013/2014, 2014–15, 2015–16.

Nastavení KPI a jejich implementaci se v ČR v období 2009–2013 věnovala Národní ekonomická rada vlády (dále také „NERV“), která byla nezávislým poradním orgánem vlády. NERV měla 11 pracovních skupin, z čehož jedna se zabývala klíčovými výkonnostními ukazateli (KPI) ve veřejné správě. Pracovní skupina analyzovala možnost využít KPI pro řízení státu a jeho institucí za účelem dosažení úspor⁸⁷, např. v oblasti správy nemovitého majetku, a navrhla vládě efektivnější systém řízení provozních nákladů státu s využitím KPI.⁸⁸ Pracovní skupina se zaměřila na jednotlivé KPI, nikoli na způsob získání potřebných vstupních údajů. Pracovní skupina dále doporučila seskupovat údaje zejména podle velikosti, poskytované veřejné služby a charakteru působení organizace.

Jak je uvedeno v části I.2 a III.2 tohoto kontrolního závěru, CRAB neumožňuje rozlišit charakter objektů, které slouží pro specifické účely. Použití údajů evidovaných v CRAB pro výpočet KPI je dále omezeno tím, že u jednotlivých objektů nejsou evidováni všichni zaměstnanci, kteří jsou v něm dislokováni a ani výdaje evidované u jednotlivých objektů nejsou kompletní. CRAB v různých reportech umožňuje zobrazit přibližně 80 KPI, jako například kancelářská plocha na jednoho zaměstnance, provozní výdaje na m² plochy/na zaměstnance, skutečně hrazené nájemné na m² plochy/na zaměstnance atd. Všechny KPI se vztahují k efektivnosti budov. KPI vlivu na životní prostředí, KPI spokojenosti apod. nejsou v ČR používány a ani v CRAB nejsou evidovány potřebné údaje pro výpočet takových ukazatelů. KPI získané z CRAB jsou využívány zejména pro upozorňování státních institucí na nadprůměrné hodnoty prostřednictvím dopisů zasílaných ÚZSVM či dislokačními komisemi⁸⁹.

Jak je uvedeno v části I.3 a III.3 tohoto kontrolního závěru, z CRAB nelze pomocí dostupných reportů získat kompletní údaje o objektech a reporty CRAB nelze vzájemně srovnávat, a tedy nelze získat hodnotu všech KPI ke stejné datové základně. V části I.3 a III.3 tohoto kontrolního závěru jsou taktéž popsány nesrovnalosti v datech evidovaných v CRAB. V tabulce č. 5 jsou uvedeny ukazatele z vybraného reportu CRAB. Ukazatele jsou vypočítány za administrativní objekty, tj. objekty s účelem užití administrativní budovy podle klasifikace stavebních děl CZ-CC⁹⁰.

⁸⁷ To vyplynulo z analyzovaných zkušeností ze zahraničí, zkušeností expertů a z výsledků pilotního projektu.

⁸⁸ Materiál *Řízení vybraných oblastí veřejné správy pomocí KPI*, který pracovní skupina vypracovala, je dostupný na adrese: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/NERV_JanProchazka_KPI.pdf.

⁸⁹ Vládní dislokační komise (dále také „VDK“) a regionální dislokační komise (dále také „RDK“).

⁹⁰ Dostupné na adrese: https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace_stavebnich_del_-cz_cc-_platna_od_1_10_2009.

Tabulka č. 10: Vybrané KPI v letech 2013–2016 v ČR

Ukazatel	2013	2014	2015	2016
Nákup paliv a energie na 1 m ² celkové užité plochy ⁹¹ v Kč	363	339	285	220
Skutečně hrazené nájemné na 1 m ² najímané plochy ⁹² v Kč	1 401	1 262	1 150	1 559
Skutečně hrazené nájemné na 1 osobu v nájmu ⁹³ v Kč	26 280	30 721	25 804	32 032
Skutečné příjmy z pronájmu na 1 m ² pronajímané plochy ⁹⁴ v Kč	1 250	1 193	1 563	1 657

Zdroj: report analytického modulu CRAB č. 13b – výdajové ukazatele na objekt (průměr za ČR) a report analytického modulu CRAB č. 14b – porovnání příjmových a výdajových ukazatelů za nájem v čase (průměr za ČR).

Volba a nastavení KPI jsou rovněž diskutovány v rámci mezinárodní organizace Public Real Estate Network (dále také „PuRE-net“)⁹⁵, jejímiž členy jsou ČR, SK i UK. V rámci této organizace je snahou pomocí KPI srovnávat a vyhodnocovat správu nemovitého majetku, to však komplikují výrazně odlišná postavení (v důsledku odlišné právní formy, kompetencí, financování, svěřeného portfolia atd.), klasifikace dat v informačních systémech a cíle jednotlivých členských organizací.

V květnu 2017 se v Praze uskutečnilo setkání členů PuRE-net na téma KPI při hospodaření s nemovitostmi státu. Nejčastěji uváděnými KPI, na jejichž sdílení a porovnání se členové PuRE-net shodli, byli KPI:

- míra obsazenosti,
- provozní náklady na 1 m²,
- plocha na jednoho zaměstnance.

Srovnání KPI mezi jednotlivými zeměmi je limitováno různou metodikou vstupních hodnot. Například v ČR je evidována celková a kancelářská plocha, oproti tomu v UK je evidována čistá vnitřní plocha. V ČR dále jsou u objektů požadovány k evidenci výdaje a v UK náklady. Hodnoty ukazatelů za ČR jsou dále ovlivněny skutečností, že do roku 2014 nebyl CRAB naplněn daty a od roku 2016 došlo ke snížení evidovaných objektů téměř o třetinu.

⁹¹ Ukazatel je vypočítán jako podíl výdajů na nákup paliv a energií a celkové plochy. Do výpočtu vstupují pouze zplacené objekty, které mají nenulovou užítou plochu a zároveň nenulové výdaje za spotřebu.

⁹² Ukazatel je vypočítán jako podíl výdajů na nájemné a najímané plochy dle právních vztahů. Do výpočtu vstupují pouze zplacené objekty a zplacené a účinné užívací právní vztahy.

⁹³ Ukazatel je vypočítán jako podíl výdajů na nájemné a počtu přepočtených zaměstnanců (FTE). Do výpočtu vstupují pouze zplacené objekty a zplacené a účinné užívací právní vztahy.

⁹⁴ Ukazatel je vypočítán jako podíl příjmů z pronájmu a pronajímané plochy dle právních vztahů. Do výpočtu vstupují pouze zplacené objekty a zplacené a účinné užívací právní vztahy.

⁹⁵ Tato organizace sdružuje převážně státní subjekty hospodařící s nemovitostmi v daném státě. PuRE-net byl založen v roce 2007 a v současnosti sdružuje instituce z 21 evropských zemí. Cílem je výměna zkušeností za účelem zvýšení efektivity hospodaření s nemovitým majetkem státu, především s budovami.

Tabulka č. 11: Ukazatel míry obsazenosti budov⁹⁶

Země	Ukazatel	2012	2013	2014	2015	2016
ČR	Plocha užívaná státními institucemi	-	-	5 368	5 363	3 907
	Plocha nevyužitá	-	-	331	332	338
	Míra obsazenosti budov ⁹⁷ v %	-	-	93,8	93,8	91,3
UK	Míra obsazenosti budov ⁹⁸ v %	97,2	97,5	97,6	98,0	98,6

Zdroj: report analytického modulu CRAB č. 15 – celkové veličiny, zpráva *The State of Estate in 2012* a dále verze z let 2013, 2013/2014, 2014–15, 2015–16.

V UK se snižovala nevyužitá plocha budov rychleji než čistá vnitřní plocha, a v období 2012–2016 se tedy míra obsazenosti budov zvýšila na 98,6 %. Oproti tomu v ČR se míra obsazenosti budov v období 2014–2016 snížila na 91,3 %.

Dle údajů CRAB za rok 2016 činila v ČR průměrná výměra kancelářské plochy na jednoho zaměstnance 14 m², přičemž doporučená kancelářská plocha⁹⁹ byla 12 m² na jednoho zaměstnance. Zatímco v UK se v důsledku komplexního přístupu průměrná plocha na zaměstnance snižuje, v ČR zůstává stejná, viz tabulka č. 7. Vzhledem k tomu, že čistá vnitřní plocha používaná v UK zahrnuje i zasedací místnosti, kuchyňky, vestavěné skříně a vstupní místnosti, měl by být ukazatel průměrné plochy na zaměstnance v UK srovnáván spíše s průměrnou celkovou plochou na osobu, jelikož kancelářská plocha zahrnuje pouze plochu kanceláří. V ČR byla průměrná celková plocha na osobu v m² trojnásobná oproti průměrné ploše na osobu v UK.

Tabulka č. 12: Ukazatel průměrné plochy na zaměstnance

Země	Ukazatel	2012	2013	2014	2015	2016
ČR	Průměrná celková plocha na osobu ¹⁰⁰ v m ²	-	34	37	37	38
	Průměrná kancelářská plocha na osobu ¹⁰¹ v m ²	-	13	14	14	14
UK	Průměrná plocha na zaměstnance ¹⁰² v m ²	13	12	11	10	10

Zdroj: report analytického modulu CRAB č. 16a – průměrná plocha na osobu a průměrné výdaje za provoz a údržbu na 1 m², zpráva *The State of Estate in 2012* a dále verze z let 2013, 2013/2014, 2014–15, 2015–16.

Průměrné provozní výdaje na 1 m² v ČR dle CRAB činily 734 Kč, viz tabulka č. 8. Náklady na 1 m² v UK byly při přepočtu na Kč v roce 2016¹⁰³ o necelých 14 tis. Kč vyšší, což je pravděpodobně ovlivněno různými vstupními daty, různými cenami poskytovaných služeb a energií i mírou využití budov. V případě potřeby lepší vypovídací schopnosti tohoto srovnání by bylo nutné například zohlednit také paritu kupní síly.

⁹⁶ Podíl využití plochy ve všech objektech a celkové plochy všech objektů.

⁹⁷ Hodnoty ukazatele míry obsazenosti budov byly vypočítány jako rozdíl plochy užívané státními institucemi a plochy nevyužitá děleno plochou užívanou státními institucemi.

⁹⁸ Hodnoty byly vypočítány z hodnot uváděných v tabulce č. 2 jako rozdíl čisté vnitřní plochy a nevyužitá plochy děleno čistou vnitřní plochou.

⁹⁹ Plocha, kterou doporučoval ÚZSVM státním institucím při upozorňování na nadprůměrné hodnoty.

¹⁰⁰ Ukazatel je vypočítán jako podíl celkové užívané plochy získané z právních vztahů a počtu přepočtených zaměstnanců (FTE). Do výpočtu vstupují pouze zplatněné objekty a zplatněné a účinné užívací právní vztahy.

¹⁰¹ Ukazatel je vypočítán jako podíl kancelářské užívané plochy získané z právních vztahů a počtu přepočtených zaměstnanců (FTE). Do výpočtu vstupují pouze zplatněné objekty a zplatněné a účinné užívací právní vztahy.

¹⁰² Průměrná plocha na jednoho zaměstnance je vypočítána jako podíl vnitřní čisté plochy a počtu přepočtených zaměstnanců (FTE).

¹⁰³ Přepočet na Kč byl průměrným kurzem v roce 2016, a to 1 £ = 33,121 Kč.

Tabulka č. 13: Ukazatel provozních nákladů/výdajů na 1 m² plochy

Země	Ukazatel	2012	2013	2014	2015	2016
ČR	Průměrné výdaje za provoz a údržbu na 1 m ² celkové plochy ¹⁰⁴ v Kč	-	877	713	642	734
UK	Náklady na 1 m ² plochy ¹⁰⁵ v £	409	414	438	455	443

Zdroj: report analytického modulu CRAB č. 16a – průměrná plocha na osobu a průměrné výdaje za provoz a údržbu na 1 m², zpráva *The State of Estate in 2012* a dále verze z let 2013, 2013/2014, 2014–15, 2015–16.

¹⁰⁴ Ukazatel je vypočítán jako podíl provozních výdajů na provoz a údržbu a celkové užívané plochy získané z právních vztahů. Do výpočtu vstupují pouze zplacené objekty a zplacené a účinné užívací právní vztahy. Výdaje na provoz a údržbu zahrnují výdaje na nákup paliv a energií, výdaje na nákup služeb, výdaje na nájemné, opravy a udržování do 40 tis. Kč a technické zhodnocení dlouhodobého hmotného majetku do 40 tis. Kč.

¹⁰⁵ Náklady na 1 m² jsou vypočítány jako podíl ročních provozních nákladů a vnitřní čisté plochy.