

96/31

Kontrolní závěr z kontroly hospodaření s majetkem státu a prostředky státního rozpočtu kapitoly „Ministerstvo obrany“ při zásobování Armády ČR potravinami

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1996 pod č. 96/31 na základě podnětu branného a bezpečnostního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Alexandr Růžek.

Kontrolou byla prověřena veřejná obchodní soutěž pro výběr centrálních dodavatelů potravin, systém zásobování potravinami včetně hospodaření s vyčleněnými prostředky státního rozpočtu na nákup potravin a také majetek státu, který je součástí technologie skladování a zpracování potravin. Kontrolované období: rok 1995 a první polovina roku 1996.

Kontrolu provedly skupiny kontrolujících odborů obrany, bezpečnosti a veřejné správy NKÚ, odborů státního rozpočtu a státního závěrečného účtu NKÚ a oblastních odborů NKÚ v Mladé Boleslavi, v Berouně, v Ústí nad Labem, v Plzni, v Táboře, v Pardubicích, v Hradci Králové, v Brně, v Třebíči, ve Zlíně a v Olomouci.

Kontrola byla provedena v období od února do srpna 1996 na Ministerstvu obrany (dále jen „MO“) a jemu podřízených vybraných vojenských finančních úřadech (dále jen „VFÚ“) a vojenských útvech (dále jen „VÚ“), které zajišťovaly větší počet stravovaných vojáků než 99 a současně příslušely vybraným VFÚ:

- VFÚ 601 Praha, 606 Tábor, 608 Příbram, 609 Plzeň, 618 Litoměřice, 622 Pardubice, 624 Hradec Králové, 625 Jihlava, 627 Stará Boleslav, 629 Brno, 636 Uherské Hradiště, 637 Kroměříž a 638 Olomouc (celkem 13);
- VÚ 3739 Olomouc, 8618 Olomouc, 4423 Páslavice, 4815 Jihlava, 4727 Jihlava, 3395 Jihlava, 7690 Příbram, 6872 Pardubice, 2553 Pardubice, 1923 Žamberk, 4821 Uherské Hradiště, 6165 Lipník nad Bečvou, 6168 Kroměříž, 3003 Hradec Králové, 6192 Chrást u Chrudimi, 5936 Hradec Králové, 7658 Náměšť nad Oslavou, 8012 Brno, 1825 Tábor, 8993 Drhovice, 5648 Tábor, 4442 Rokycany, 7495 Zbiroh, 3928 Stříbro, 6164 Stará Boleslav, 7366 Kostelec nad Labem, 2800 Stará Boleslav, 1031 Litoměřice, 3524 Litoměřice a 6660 Praha (celkem 30).

Námítky proti kontrolním protokolům podalo MO prostřednictvím tří VFÚ a pěti VÚ. Námítky byly vypořádány rozhodnutím o námítkách vedoucími skupin kontrolujících. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách ke kontrolním protokolům nebylo Kolegiu NKÚ podáno.

K o l e g i u m N K Ú na svém XVII. zasedání dne 7. října 1996

s c h v á l i l o usnesením č. 3/XVII/96
k o n t r o l n í z á v ě r v t o m t o z n ě n í:

V druhé polovině roku 1995 byl v Armádě České republiky (dále jen „AČR“) postupně zaváděn nový systém centrálního zásobování potravinami (dále jen „CZP“). Změna decentralizovaného systému zásobování potravinami byla připravována již od roku 1991. Nový systém je postaven na principu centrálního zásobování výhradními dodavateli potravin, kteří pomocí počítačového komunikačního systému s využitím faxmodemů přijímají objednávky od jednotlivých útvarů a ve sjednaném dni a čase zabezpečí dodávku potravin vlastní dopravou, bez ohledu na místo, kde se vojáci v té době nacházejí. Komunikační systém má též zabezpečovat pružnost změn a fakturaci dodaných potravin. Změnu objednávky má systém umožňovat do 12 hodin před sjednanou dodávkou.

Cena dodaných potravin je odvozována od průměrné ceny potravin (zjišťované tzv. monitoringem) snížením o 6 %. Mezi potraviny, jejichž ceny jsou monitorovány, jsou zařazeny běžné potraviny využívané pro stravování vojáků, a to co do druhu, jakosti i jednotkového množství. Ceny těchto potravin se stanovují v dohodovacím řízení za účasti zástupců MO a dodavatelů pro každý měsíc znovu a jsou pak závazné pro všechny dodavatele na celém území České republiky. Na potraviny, jejichž ceny nejsou monitorovány a které se od potravin, jejichž ceny jsou monitorovány, mohou také lišit jen druhem nebo jakostí nebo jednotkovým množstvím, se vztahují ceny smluvní, tj. bez 6% snížení.

Platby za dodávky potravin jednotlivým VÚ podle jimi ověřených faktur vystavených dodavateli uhraduje místně příslušný VFÚ. Ten také vede za tzv. nákladová střediska, což jsou mimo jiné i VÚ, podvojné účetnictví.

Obchodní veřejná soutěž na výběr jednoho centrálního dodavatele potravin byla vyhlášena v únoru 1994. Do soutěže se přihlásilo 45 firem. Soutěžní komise v červenci 1994 rozhodla, že soutěžní podmínky nespĺnila žádná z přihlášených firem. V červenci 1994 MO vyhlásilo užší výběrové řízení, u kterého byly na základě doporučení Ministerstva pro hospodářskou soutěž (dále jen „MHS“) změněny soutěžní podmínky na tři centrální dodavatele potravin. Do soutěže vyzvalo MO jen některé firmy z přihlášených do původní obchodní veřejné soutěže. V říjnu 1994 soutěžní komise rozhodla, že podmínky soutěže splnily Českomoravská potravinářská společnost, a. s., Zlín; Zeman a Zeman, s. r. o., Praha a Záruba MaK, s. r. o., České Budějovice. S těmito společnostmi uzavřelo MO v roce 1995 tzv. rámcové kupní smlouvy, ve kterých také dohodlo rozdělení teritorií pro zásobování AČR potravinami na celém území České republiky. Systém CZP byl zahájen v červenci 1995 a jeho náběh byl ukončen u většiny VÚ koncem roku 1995.

Na zajištění stravování vojáků v základní a náhradní službě, záloh povolovaných na cvičení, žáků a posluchačů

vojenských škol, výkonných letců a výsadkářů bylo v roce 1995 ze státního rozpočtu čerpáno 694 195 000 Kč. V roce 1996 je na tyto účely vyčleněna částka 735 330 300 Kč.

A. Obchodní veřejná soutěž a užší výběrové řízení

MO porušilo:

1. ustanovení § 284 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, které stanoví:

„Do soutěže nelze zahrnout návrh, který byl předložen po lhůtě stanovené v podmínkách soutěže.“

a také ustanovení čl. 10 písm. a) přílohy 1 Rozkazu ministra obrany České republiky č. 14 ze dne 9. března 1993 (dále jen „RMO ČR č. 14“), které mimo jiné stanoví:

„Do soutěže nesmí vyhlášovatel zahrnout návrh, který byl doručen po této lhůtě ...“

tím, že do obchodní veřejné soutěže na výběr jednoho centrálního dodavatele potravin pro AČR zahrnulo návrh firmy Záruba MaK, s. r. o., České Budějovice podaný po uplynutí soutěžní lhůty;

2. ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, které mimo jiné stanoví:

„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, ... aby efektivně využívala rozpočtových prostředků ...“

tím, že nezabezpečilo, aby výdaje rozpočtových prostředků spojené s vyhlášením obchodní veřejné soutěže na výběr jednoho centrálního dodavatele potravin byl efektivně využity dosažením žádoucího výsledku. MHS mělo k vyhlášení obchodní veřejné soutěže pouze na jednoho výhradního dodavatele výhrady již v průběhu přípravy obchodní veřejné soutěže, a proto doporučovalo podmínky změnit. MO vzalo doporučení pouze na vědomí, soutěž vyhlásilo s podmínkou výhradního dodavatele a uhradilo náklady na vyhlášení soutěže v celostátním deníku ve výši 36 900 Kč. V průběhu této soutěže MHS znovu upozornilo na skutečnost, že u výhradního dodavatele bude nutné zjišťovat, zda jeho chováním nedojde k porušení ustanovení zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, a doporučilo MO změnit podmínky soutěže na výběr více firem s výhradním právem zajišťování dodávek potravin. MO teprve poté změnilo svůj přístup a vyhlásilo užší výběrové řízení na výběr tří centrálních dodavatelů potravin pro tři teritoria České republiky.

MO porušilo i svoje vnitřní předpisy, např.:

- dále uvedená ustanovení Směrnice pro výběrová řízení v resortu FMO č. 47 ze dne 4. listopadu 1991, a to

a) čl. 9, které mimo jiné stanoví:

„Podmínky pro výběrové řízení ... Musí zahrnovat:

- místo a lhůty pro podání nabídek (soutěžní lhůty),
- místo, kde je možno vyžádat zadávací podklady, případně do nich nahlédnout s uvedením času, kdy je možno tak učinit,
- požadavek na složení jistoty (vadia),
- způsob výběru nejvhodnější nabídky.“

tím, že dokument MO „Podmínky pro výběrové řízení“ a ani jiný dokument uvedené podmínky neobsahoval;

b) čl. 17, které mimo jiné stanoví:

„Přesahuje-li objem dodávek částku 1 milion korun, požaduje komise složení vadia v částce až 10 % předpokládaného objemu. Složená jistota u vybrané nabídky se použije ke krytí škod vzniklých nesplněním smluvních podmínek dodavatelem (odběratelem) ...“

tím, že při užším výběrovém řízení na výběr tří centrálních dodavatelů nebylo vadium MO stanoveno a od vybraných společností vyžadováno;

c) čl. 21, které mimo jiné stanoví:

„Nabídky musí obsahovat všechny údaje požadované v konkrétním výběrovém řízení ...“

tím, že do užšího výběrového řízení byly přijaty čtyři společnosti, aniž splnily podmínky řízení, tj. předložit návrh kupní smlouvy. Rovněž poslední, pátá společnost nesplnila zcela podmínky řízení, neboť její návrh kupní smlouvy neobsahoval návrh řešení zásobování za mimořádných situací;

d) čl. 23, které mimo jiné stanoví:

„O otevírání nabídek se sepisuje protokol ... V protokolu se konstatuje, že nabídka byla přečtena, uznána formálně správnou, popřípadě jaké námítky byly vzneseny ...“

tím, že o otevření nabídek byl sepsán protokol, který obsahoval pouze záznam o doručených přihláškách;

- ustanovení čl. 14 písm. a) RMO ČR č. 14, kde je mimo jiné stanoveno:

„Komise může mít 3 až 7 členů. Vždy však lichý počet.“

tím, že byla jmenována komise pro obchodní veřejnou soutěž na výběr centrálního dodavatele potravin v počtu 8 členů.

B. Rámcové kupní smlouvy

1. MO porušilo:

ustanovení § 43 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, které stanoví:

„Účastníci jsou povinni dbát, aby při úpravě smluvních vztahů bylo odstraněno vše, co by mohlo vést ke vzniku rozporů.“

tím, že při vypracování a úpravách smluvních vztahů s centrálními dodavateli potravin pro AČR formou rámcových kupních smluv včetně jejich příloh a dodatků (dále jen „smlouvy“) neodstranilo případně neupravilo ujednání, která by mohla vést ke vzniku rozporů. Při hodnocení podstatného porušení smlouvy podle ustanovení odst. 6 hlavy X smluv, které mimo jiné stanoví:

„Smluvní strany činí nesporným, že podstatným porušením smlouvy se rozumí:

- a) *prodávající neplní povinnosti subjektu hospodářské mobilizace,*
- b) *prodávající svým prodlením způsobí ve větším rozsahu závažné nedostatky v zásobování útvarů a zařízení AČR na svěřeném teritoriu,*
- c) *kupující je déle než 20 dnů v prodlení s úhradou dohodnuté kupní ceny ... Jiná porušení smlouvy se považují za nepodstatná.*“

může k vzniku rozporů vést ustanovení přílohy č. 3 smluv, kterou byly dohodnuty „Technické podmínky pro centrální dodávky potravin pro AČR“, kde se v člácích „Reklamace“, „Hygienické podmínky“, „Narušení zásobování“ a „Kontaktní pružnost“ uvádí:

„... porušení výše uvedených zásad může být považováno za podstatné porušení rámcové smlouvy dle odst. 6 písm. b) hlavy X.“

a to tím, že není jasné, zda se v těchto případech jedná či nejedná o podstatná porušení, jak je to stanoveno v závěru odst. 6 hlavy X smluv. Předmětem sporu by mohl být i výraz „může být považováno“.

2. MO nezajistilo splnění ustanovení smluv:

a) odst. 1 a 2 hlavy IX „Postupy při mimořádných situacích“, která mimo jiné stanoví:

„Prodávající se stává subjektem hospodářské mobilizace s povinností zpracovat krizový plán a udržovat zvláštní zásoby potravin v souladu s usnesením vlády ČR č. 55 ze dne 10. 2. 1993 o opatřeních k zabezpečení realizace nařízení vlády ČSFR č. 284/1992 Sb. o opatřeních hospodářské mobilizace.“

„Podrobnosti upravující povinnosti smluvních stran vyplývající z odst. 1 včetně podkladů pro tzv. krizový plán budou zpracovány samostatně, nejpozději do konce roku 1995 a stanou se přílohou této smlouvy.“

tím, že do doby ukončení kontroly nedoložilo žádné opatření, které by vedlo ke splnění uvedeného ustanovení smlouvy;

b) odst. 3 a 8 hlavy X „Společná a závěrečná ustanovení“, která stanoví:

„Jakékoliv změny nebo doplňky této smlouvy (včetně příloh) je možno provádět pouze formou písemných dodatků podepsaných oběma smluvními stranami.“

„Přílohy musí být datované a musí být podepsány oběma smluvními stranami, jinak jsou neplatné.“

tím, že např. v dodatcích č. 6, 7, 8, 9 smlouvy uzavřené mezi MO a Českomoravskou potravinovou společností, a. s., Zlín jsou přílohy (ceníky potravin) nepodepsané a nedatované;

c) odst. 4 písm. c) přílohy č. 5 „Platební podmínky pro centrální dodávky potravin pro AČR“, ve znění přílohy č. 3 dodatku č. 5 z 25. 9. 1995, v němž se smluvní strany dohodly na smluvních pokutách, které mimo jiné stanoví:

„... v případě prodlení prodávajícího ve fakturaci je tento povinen uhradit kupujícímu od 5. dne prodlení 0,25 % z částky dekadně opožděně vyfakturovaného zboží ... To platí za podmíněk, že potvrzené kopie dodacích listů od útvarů budou těmito odeslány na adresu dodavatelské firmy (centrálního dodavatele) nejpozději do 4. dne po skončení předcházející dekády.“

tím, že 25 VÚ v zjištěných případech prodlení prodávajícího ve fakturaci neodeslalo potvrzené kopie dodacích listů na příslušnou adresu, a neumožnilo tak splnění sjednané povinnosti prodávajícího úhrady smluvní pokuty a její odvedení na příjmový účet státního rozpočtu. Dodatečným výpočtem částek smluvních pokut u těchto 25 VÚ bylo zjištěno, že za předpokladu jejich řádného uplatnění by do státního rozpočtu mohlo být uhrazeno 1 767 550 Kč. V této souvislosti je nutné konstatovat, že přílohu č. 3 dodatku č. 5 obdržely 4 VÚ až koncem roku 1995, 2 VÚ až v průběhu prvního pololetí roku 1996 a 1 VÚ teprve v době kontroly.

3. MO nevěnovalo dostatečnou pozornost vypracování smluv a připustilo nejednoznačnost, nesrozumitelnost a formální nedostatky v uzavřených smlouvách. Např.:

a) ve statutu dohádovací komise, který je přílohou č. 5 dodatku č. 2 ke smlouvám, je v první větě odst. B čl. II uvedeno, že „Komise ustanoví ze svého středu předsedu a místopředsedu“, a v druhé větě je pak uvedeno, že „Předseda a místopředseda jsou jmenováni MO ČR“;

b) ve smlouvách se smluvní strany dohodly, že jejich smluvní vztah založený těmito smlouvami se bude řídit ustanovením § 262 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., avšak správně se tento smluvní vztah řídí ustanovením § 261 odst. 2 uvedeného zákona;

c) doplněk k písm. c) odst. 4 Platebních podmínek pro centrální dodávky potravin pro AČR (dále jen „Platební podmínky“) je v dodatku č. 5 z 25. 9. 1995 uveden chybně jako doplněk k písm. c) odst. 3, ke kterému věcně nepatří;

d) v doplňku k Platebním podmínkám v dodatku č. 5 z 25. 9. 1995 není zřejmé, o jakou dekádu jde při stanovení doby prodlení za pozdní fakturaci dodaných potravin;

e) jednou z příloh smluv jsou též tzv. rámcové zápůjční smlouvy na vybavení VÚ prostředky komunikačního

systemu, které by však v souladu s ustanovením § 659 zákona č. 40/1964 Sb. měly mít v názvu „Smlouva o výpůjčce“;

- f) celý soubor smluv včetně příloh a dodatků tvoří nesořodý, nekoordinovaný a nepřehledný materiál, což je mimo jiné způsobeno nesoustavností při využívání názvů „dodatek“, „příloha“ a „doplňek“ a nejednotností při číselném označení.

C. Hospodaření s majetkem státu

MO porušilo:

1. ustanovení § 6 písm. a) vyhlášky FMF č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem, které stanoví:

„Organizace jsou povinny hospodařit s národním majetkem s péčí řádného hospodáře. Jsou povinny zejména:

- a) *národní majetek zjistit, sepsat, ocenit, pokud není stanoveno jinak, a vést v předepsané evidenci podle zvláštních předpisů, ...“*,

tím, že

- a) 10 VÚ neprovedlo v roce 1995 úplné sepsání a řádné ocenění materiálových zásob (dále jen „MZ“) a hmotného investičního majetku (dále jen „HIM“) u tzv. „proviantního materiálu“. Např. ve VÚ 4423 Páraslavice se jednalo o HIM (váha, chladicí a mrazicí skříně) v pořizovací ceně 38 270 Kč a ve VÚ 3739 Olomouc se jednalo o HIM v celkové pořizovací ceně 5 327 593 Kč;
- b) 13 VÚ nevedlo HIM a MZ v předepsané evidenci. V důsledku toho nebyly ani účetní doklady předány k zaúčtování na příslušné VFÚ. Tím bylo VÚ porušeno ustanovení čl. 12 Metodického pokynu č. j. 43/11-195 HFÚ/III 1995, kterým je nákladovým střediskům (kterými jsou i VÚ) uloženo vystavovat účetní doklady zachycující stav a pohyb majetku. Např. VÚ 6164 Stará Boleslav, 7366 Kostelec nad Labem a 2800 Stará Boleslav nepředaly účetní doklad o ocenění a stavu zásob potravin v celkové hodnotě 737 374 Kč;

2. ustanovení § 6 písm. b) a d) vyhlášky FMF č. 119/1988 Sb., které stanoví:

„Organizace jsou povinny hospodařit s národním majetkem s péčí řádného hospodáře. Jsou povinny zejména: ...

- b) *pečovat o údržbu národního majetku k plnění úkolů a nakládat s ním v souladu s těmito úkoly, ...*

- d) *chránit národní majetek před rozkrádáním, poškozením, zničením, ztrátou nebo zneužíváním, ...“*,

tím, že 6 VÚ neprovádělo včasné opravy a údržbu a dostatečně nezajistily ochranu před poškozením kuchyňských objektů a proviantních skladů. Např. u VÚ 7690 Příbram byly skladovací prostory v havarijním stavu, což bylo způsobeno promáčením stropů, stěn a výskytem plísní. Důsledkem toho byla nemožnost vy-

užít předzásobení sezónními potravinami za výhodné sezonní ceny. Podobně u VÚ 3739 Olomouc se vyskytovaly nedostatky, konstatované i orgánem hygienické správy (sklady bez dveří, nevětrané, s nesprávnou skladovací teplotou a s regály, které hrozily zřícením);

3. ustanovení § 6 písm. e) vyhlášky č. 119/1988 Sb., které mimo jiné stanoví:

„Organizace jsou povinny hospodařit s národním majetkem s péčí řádného hospodáře. Jsou povinny zejména: ...

- e) *využívat právní prostředky k ochraně národního majetku, ... včas uplatňovat právo na náhradu škody proti těm, kteří za škodu odpovídají, ...“*,

tím, že 5 VÚ včas neuplatňovalo, popřípadě vůbec neuplatňovalo právo na náhradu škody. U 4 kontrolovaných VÚ činila škoda celkem 214 657 Kč. Z toho např. u VÚ 1825 Tábor představovala škoda vzniklá znehodnocením HIM částku 101 476 Kč.

D. Hospodaření s prostředky státního rozpočtu

MO porušilo:

1. ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., které mimo jiné stanoví:

„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, aby ... plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejhospodárnějším způsobem ...“,

tím, že

- a) u 20 VÚ byla potvrzena a příslušnými VFÚ pak dodavatelům potravin hrazena vyšší cena, než jaká byla stanovena podle smluv (ceníků v přílohách). Dodavatelům tak bylo v rozporu s oboustranně dohodnutou cenou za dodané potraviny uhrazeno celkem o 52 309 Kč více. VÚ nevyužívaly možnosti neproplácet a vracet faktury dodavatelům v případě rozdílných cen, jak to bylo stanoveno ve smlouvách. Např. u VÚ 3524 Litoměřice činil rozdíl za období říjen 1995 až březen 1996 u namátkově kontrolovaných faktur částku 2 595 Kč, u VÚ 1031 Litoměřice v období říjen 1995 až leden 1996 14 236 Kč a u VÚ 4423 Páraslavice 20 257 Kč v období září 1995 až březen 1996;
- b) u 11 VÚ byl sortiment objednávaných potravin přesouván ve větším rozsahu do oblasti smluvních cen, a nebyla tedy využívána zvýhodněná cena s 6% snížením. V období prvního čtvrtletí roku 1996 to představovalo u 6 VÚ 50 % z celkové dodávky potravin, u dvou VÚ 60 % a u dalších dvou až 70 %. Ve sledovaném období bylo u kontrolovaných VÚ vynaloženo v průměru 48,5 % rozpočtových prostředků za cenově nezvýhodněné dodávky potravin. Např. u VÚ 3003 Hradec Králové (66,42 %) to představovalo částku 1 020 094 Kč;
- c) u 2 VÚ nebyly k nákupu sezónních potravin využívány výhodné sezonní ceny, i když VÚ měly ke skladování takovýchto potravin vhodné skladovací prosto-

ry. Např. u VÚ 6165 Lipník nad Bečvou, kde byly vhodné prostory pro skladování brambor a kořenové zeleniny, bylo porovnáním skutečných výdajů, které byly vynaloženy na nákup brambor a zeleniny, s cenami brambor a zeleniny v době jejich sezónní výhodnosti zjištěno, že rozdíl činí 33 398 Kč;

2. ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., které mimo jiné stanoví:

„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, ... aby efektivně využívala rozpočtových prostředků ...“,

tím, že u 15 VÚ byl dodavateli zapůjčený počítačový komunikační systém využíván jen částečně nebo dokonce nebyl vůbec v potřebném rozsahu využíván. Objednávání potravin, vystavení dodacích listů, příjem a evidence faktur při využití a aktualizaci ceníků a jednotných číselníků zboží (potravin) bylo spojeno se zvýšenými výdaji rozpočtových prostředků. Vícenáklady vznikly zasláním písemných objednávek nebo telefonickým objednáváním, o kterém však ve většině případů nezůstal ani záznam.

E. Vedení účetnictví

MO porušilo:

1. ustanovení § 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, které mimo jiné stanoví:

„Účetní jednotky účtují v soustavě podvojného ... účetnictví o stavu a pohybu majetku a závazků ...“,

tím, že kontrolované VFÚ neúčtovaly

a) o stavu MZ a HIM ve smyslu udělené výjimky Ministerstva financí č. j. 341/46 768/1993 z 15. září 1993 (dále jen „Výjimka“), kde je stanoveno:

„Do účetnictví orgánů ministerstva obrany se zahrne veškerý investiční majetek a zásoby tak, aby tento úkol byl splněn nejpozději do 31. 12. 1995.“

Účtováno bylo pouze o nově pořízeném majetku;

b) o pohybu veškerých zásob potravin. Porovnáním přeúčtovacích dokladů vystavených centrálním skladem a obrátů na účtech zásob potravin účtovaných na VFÚ 624 Hradec Králové bylo zjištěno, že v březnu a v dubnu 1996 bylo na základě příkazu provedeno vyskladnění konzervovaných potravin ke spotřebě u příslušných VÚ v pořizovací ceně 623 582 Kč. Ve výpisu stavu na příslušných účtech k 11. 6. 1996 však byly tyto potraviny vedeny jako nespotřebované zásoby. Podobný stav byl zjištěn i u VFÚ 618 Litoměřice, kde se jednalo o konzervované potraviny v pořizovací ceně 502 082 Kč;

2. ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., které mimo jiné stanoví:

„Účetní jednotky účtují o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí (dále jen „účetní období“); ...“,

tím, že do doby ukončení kontroly

a) 4 VFÚ neprovedly zaúčtování veškerého HIM, MZ a závazků v účetním období roku 1995. Tato skutečnost je rovněž v rozporu s udělenou Výjimkou;

b) 2 VFÚ neúčtovaly o závazcích roku 1995 v účetním období roku 1995. Např. u VFÚ 622 Pardubice nebyla do účetního období roku 1995 zaúčtována došlá a neproplacená faktura za dodané potraviny na částku ve výši 119 391 Kč a rovněž další faktury ve výši 843 097 Kč;

3. ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., které mimo jiné stanoví:

„Účetní jednotky jsou povinny dodržovat při vedení účetnictví účtové osnovy a postupy účtování ...“,

tím, že 8 VFÚ nesledovalo na podrozvahových účtech cizí majetek zapůjčený místně příslušným VÚ, jak to vyžadovalo ustanovení čl. IX třídy 9 přílohy č. 2 k Opatření FMF, kterým se stanoví účtová osnova a postupy účtování pro rozpočtové a příspěvkové organizace a obce, č. j. V/20 530/1992, ve znění pozdějších Opatření. Jednalo se především o počítače, tiskárny, faxmodemy a příslušný software zapůjčené VÚ dodavateli potravin k realizaci počítačového komunikačního systému;

4. ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., které mimo jiné stanoví:

„Účetní jednotky dokládají skutečnosti, které jsou předmětem účetnictví (dále jen „účetní případy“), účetními doklady ...“,

tím, že 9 VÚ nezpracovalo a na příslušné VFÚ nepředalo účetní doklady pro skutečnosti, které jsou předmětem účetnictví (např. ocenění potravin ve skladech ke dni 31. 12. 1995, chovná zvířata a jejich přírůstky, výpěstky zemědělských plodin apod.). Tím došlo rovněž k porušení ustanovení čl. 30 Metodických pokynů pro účtování o majetku v rozpočtovém úseku MO č. j. 43/11-195HFÚ/III 1995. Např. 5 VÚ nepředalo ke dni řádné závěrky roku 1995 místně příslušným VFÚ účetní doklady pro zaúčtování ocenění zásob potravin. U VÚ 4423 Přáslavice to představovalo částku ve výši 2 000 655 Kč. Z VÚ 8618 Olomouc a VÚ 4423 Přáslavice nebyly na VFÚ předány v roce 1995 účetní doklady o chovaných zvířatech a výpěstcích z provozovaného pomocného zemědělského hospodářství;

5. ustanovení § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 563/1991 Sb., která mimo jiné stanoví:

„Účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví úplně ...“

„Účetnictví účetní jednotky je úplné, jestliže účetní jednotka zaúčtovala všechny účetní případy týkající se účetního období.“

tím, že připustilo porušování uvedená v bodech E1 až E4;

6. ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., které mimo jiné stanoví:

„Účetní doklady jsou originální písemnosti, které musí mít tyto náležitosti: ...

c) peněžní částku nebo údaj o množství a ceně, ...

f) podpis odpovědné osoby za účetní případ ...“,

tím, že 6 VÚ mělo některé účetní doklady (dodací listy, faktury) bez potřebných náležitostí, a to úplných údajů o ceně a podpisu odpovědné osoby za účetní případ. Např. ve VÚ 1825 Tábor bylo zjištěno, že na fakturách, kterými mělo být hrazeno celkem 1 050 364 Kč, chyběly údaje o daňové sazbě a podpis osoby odpovědné za účetní případy;

7. ustanovení § 6 odst. 3 a § 29 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., která mimo jiné stanoví:

„Účetní jednotky jsou povinny inventarizovat majetek a závazky podle § 29.“

„Účetní jednotky inventarizaci ověřují ke dni řádné a mimořádné účetní závěrky, zda stav majetku a závazků v účetnictví odpovídá skutečnosti.“,

tím, že ke dni řádné účetní závěrky roku 1995

- a) 15 VÚ neprovedlo inventarizaci veškerého majetku, který se v působnosti VÚ nacházel. Například u VÚ 7495 Zbiroh nebylo inventarizováno velkokuchyňské zařízení v pořizovací ceně 1 261 084 Kč u VÚ 4423 Přešlavičice HIM v pořizovací ceně 38 270 Kč;
- b) 13 VÚ neinventarizovalo závazky vůči dodavatelům za dodané, ale nevyfakturované potraviny. Například u VÚ 4423 Přešlavičice nebyly inventarizovány závazky ve výši 398 428 Kč a u VÚ 2553 Pardubice ve výši 517 295 Kč;
- c) 23 VÚ neinventarizovalo zapůjčený majetek k realizaci komunikačního systému. Tím došlo zároveň i k porušení ustanovení Metodických pokynů pro vedení účetnictví v rozpočtovém úseku MO, č. j. 43/11-125 HFÚ II/1-1995.

Vyhodnocení:

- 1. Uvedená zjištění mají dostatečnou vypovídací schopnost, neboť kontrola se uskutečnila na vzorku 13 VFÚ (cca 30 % všech VFÚ) a na vzorku 30 VÚ (cca 35 % VÚ s větším počtem stravovaných než 99).

Nejčastější porušení předpisů byla zjištěna:

- v oblasti hospodaření s majetkem státu, a to především při evidenci a ochraně státního majetku určeného ke skladování a zpracování potravin - např. nedostatečná údržba a nedůsledné uplatňování náhrady škod (viz C1 až C3);
- při uplatňování zásad hospodárnosti a efektivnosti výdajů prostředků státního rozpočtu vynaložených na nákup potravin - např. hrazení vyšších cen než smluvních, přesun objednávek z oblasti cen monitorovaných potravin do oblasti cen nemonitorovaných, nevyužívá-

ní nákupů brambor a zeleniny za výhodnější sezónní ceny, nedostatečné využívání počítačového komunikačního systému a nedostatečné využívání sankčních ujednání (viz D1 až D2);

- při uplatňování zásad vedení účetnictví tím, že nebylo účtováno o značném majetku a závazcích. Ani inventarizace nebyla prováděna řádně. Rovněž účetní doklady neměly všechny zákonem požadované náležitosti (viz E1 až E7).

Samotné MO neprovádělo přípravu centrálního zásobování potravinami bez nedostatků (viz A1 až A2). Zejména při vypracování zásadních dokumentů realizujících systém centrálního zásobování potravinami - rámcových kupních smluv se třemi vítězi užšího výběrového řízení - se dopouštělo chyb, které mohou vést k rozporům, nejasnostem a nejednotnosti výkladu ustanovení (viz B1 až B3).

2. Provedená kontrolní akce ukázala, že zjištěný stav systému centrálního zásobování neodpovídá žádoucímu hospodárnému a efektivnímu využití rozpočtových prostředků a účelům, které jsou vyjádřeny ustanoveními smluv.

- a) Výkonní pracovníci systému nejsou úplně a jednoznačně informováni o svých právech a povinnostech, které vyplývají z ustanovení smluv a metodických pokynů o vedení účetnictví. Zejména
 - o povinnosti objednávat především monitorované potraviny,
 - o podmínkách, za kterých je možno objednávat i jiné potraviny,
 - o postupech při přijímání a reklamaci nekvalitních či pozdě dodaných potravin,
 - o postupech při uplatňování smluvních pokut,
 - o vystavení a uchování objednávek,
 - o vedení evidence, inventarizaci a předávání účetních dokladů VFÚ apod.

Směrnice pro centrální zásobování potravinami AČR a smlouvy nejsou pro tento účel dostačující.

- b) Komunikační systém zásobování byl u 14 VÚ využíván jen částečně, a to především z důvodu nespolehlivého spojení faxmodemem.
- c) Počet a sortiment potravin zařazených mezi potraviny, jejichž ceny se monitorují, není dostačující a měl by být ještě rozšířen, a to především ve variabilitě jednotkového množství. Např. nestačí zařadit jen 1kg balení, ale je nutno vzít v úvahu i jiná běžně používaná balení např. 5, 10 a 50 kg.

d) V objednávkách a v dodaných potravinách se vyskytuje vysoký podíl potravin, jejichž ceny nejsou monitorovány a které jsou ve vyšších cenových hladinách (u kontrolovaných VÚ činil tento podíl v průměru cca 48 %). Častým důvodem pro to bylo i nedodržení podmínek ze strany dodavatele, kdy dohodnutý druh či balení potravin neměl dodavatel po dobu platnosti ceníku (jeden měsíc) na skladě.

- e) Hromadění značného počtu neuhrazených faktur za dodané potraviny v závěru účetního období, tj. ke konci roku, které není organizačně zvládnuté a smluvně zajištěné, způsobuje ve svém důsledku jednak nedočerpání limitovaných rozpočtových prostředků vyčleněných na nákup potravin a jednak dává právo dodavatelům uplatňovat smluvní pokuty za opožděně uhrazené faktury.
- f) Praxe není vždy v souladu s předpisy MO upravujícími účtování potravin. Např. VFÚ účtují a zahrnují do výdajů na potraviny i náklady na obaly a přepravky. Avšak podle pokynů k realizaci mohou být z příslušné rozpočtové položky hrazeny jen potraviny. Výdaj na obalový materiál není v rozpočtové skladbě MO uveden.
- g) Nejsou splněna některá ustanovení smluv. Např. není dosud vypracován krizový plán a není zajištěno udržování zvláštních zásob potravin v souvislosti s opatřeními hospodářské mobilizace, což by mohlo případně vést k mimořádným výdajům.
- h) Dosavadní smlouvy obsahují ustanovení, která stanovují nesnadno splnitelné povinnosti nebo neupravují činnosti jasně. Např. ke kontrole včasného předložení ceníku VÚ nemá příslušný pracovník VÚ možnost u dodavatele zjistit splnění podmínky „do 5ti pracovních dnů od data jejich obdržení“.

V smlouvách je stanoveno, že v případě mimořádných opatření nařízených vládou ČR se dodavatelé zavazují plnit dodávky potravin na vyžádaná místa, pokud budou oznámeny alespoň 30 dnů předem. To je však nedostačující vzhledem k případným mimořádným opatřením, která budou vyžadovat daleko kratších lhůt pro činnost zúčastněných.

Dodavatelé, kteří uzavřeli s MO rámcové kupní smlouvy, berou na sebe závazek „stát se subjektem hospodářské mobilizace“. Avšak stanovení subjektu hospodářské mobilizace, v souladu s nařízením vlády ČR č. 284/1992 Sb., o opatřeních hospodářské mobilizace, a usnesením vlády ČR č. 55 ze dne 10. února 1993 (příloha č. 2 - Subjekty hospodářské mobilizace) si vyhradila vláda ČR do své kompetence. Dotčené právnické oso-

by s tímto zařazením vyslovují pouze souhlas. Teprve po tomto aktu vlády ČR je možno uzavírat příslušné smlouvy se subjekty hospodářské mobilizace.

- i) Plnění ujednání smlouvy (např. sdělení o změnách způsobu spojení, vyrovnání závazků při ukončení smluvního vztahu, garance provedení oprav hardwaru komunikačního systému, dodání aktualizovaného číselníku potravin apod.) by mělo být podpořeno sankcemi za neplnění.
- j) Smlouvy obsahují některé nejasné pojmy, které nejsou vždy dostatečně konkretizovány. U smluv, z nichž každá představuje až 300milionový roční obrát, je nutné vyloučit jakékoliv nejasnosti.

K zvýšení hospodárnosti a efektivnosti centrálního zásobování potravin bude potřebné zejména uvedené nedostatky odstranit, smlouvy doplnit a zpřesnit, příslušné výkonné pracovníky vybavit podrobnými předpisy, řádně je proškolit a stanovit jejich odpovědnost.

Zásadní vliv na hospodárnost a efektivnost vynakládaných rozpočtových prostředků má velikost podílu potravin zařazených do monitorování a způsob stanovení cen monitorovaných potravin. S tím úzce souvisí i vhodný výběr respondentů a vyhodnocení jimi dodaných ceníků, které slouží jako podklad pro stanovení cen monitorovaných potravin.

3. Po odstranění všech nedostatků systému centrálního zásobování potravin a v případě řádně vedeného účetnictví bude možno přistoupit k zvážení hospodárnosti jiných alternativ zásobování AČR.

V úvahu by mohl být vzat:

- kombinovaný systém zásobování, kdy určitý druh potravin, převážně z tzv. neúdržných (pečivo, mléko, brambory a zelenina), bude odebírán z místních zdrojů a ostatní potraviny budou dodávány dosavadními centrálními dodavateli;
- kombinovaný systém zásobování, kde však dodávku ostatních potravin převezme AČR ve vlastní režii nákupem přímo od výrobců a od velkoskladů. V tomto případě lze řešit alternativně i dopravu, tj. buď prostřednictvím AČR, nebo jiných smluvních dopravců.