

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 13/40

Hospodaření s nemovitým majetkem a peněžními prostředky státu v souvislosti s užíváním nemovitého majetku vybranými organizačními složkami státu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/40. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s nemovitým majetkem státu a peněžními prostředky vynaloženými v souvislosti s řešením dislokací u vybraných organizačních složek státu.

Kontrolováno bylo období let 2011 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna v období od listopadu 2013 do března 2014.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“),
Ministerstvo obrany (dále také „MO“),
Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“),
Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také „MMR“),
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „MŠMT“),
Ministerstvo vnitra (dále také „MV“),
Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále také „ÚZSVM“).

I. Úvod

Kontrolovaná ministerstva vykonávají svou působnost podle zákona č. 2/1969 Sb.¹, jsou organizačními složkami státu (dále také „OSS“) dle zákona č. 219/2000 Sb.² a účetními jednotkami dle zákona č. 563/1991 Sb.³.

ÚZSVM byl zřízen zákonem č. 201/2002 Sb.⁴ ÚZSVM jedná v řízeních před soudy, rozhodci nebo stálými rozhodčími soudy, správními úřady a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku státu, kdy vystupuje v řízení za stát jako příslušná organizační složka s příslušností hospodařit s tímto majetkem nebo namísto organizačních složek, které jsou příslušné hospodařit s předmětným majetkem státu, a to podle zákona č. 219/2000 Sb. Odborný dohled nad činností ÚZSVM vykonává MF. ÚZSVM je OSS a samostatná účetní jednotka.

Pozn.: Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

NKÚ se zaměřil na využívání administrativních objektů na území hl. m. Prahy, se kterými jsou kontrolovaná ministerstva příslušná hospodařit, peněžní prostředky získané z pronájmů a prostředky vynakládané na úhradu nájemného placeného za najaté prostory.

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

² Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

³ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

⁴ Zákon č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Tabulka č. 1 – Počty admin. budov kontrolovaných ministerstev na území hl. m. Prahy

Kontrolovaná osoba	Počet budov
Ministerstvo financí	8
Ministerstvo obrany	19
Ministerstvo práce a sociálních věcí	3
Ministerstvo pro místní rozvoj	7
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	7
Ministerstvo vnitra	18

Zdroj: katastr nemovitostí, informace kontrolovaných osob.

Pozn.: V případě MO a MV uvádíme pouze budovy, v nichž neprobíhají činnosti, na něž se vztahuje zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

Následující tabulka obsahuje informace o finančním vyjádření hodnoty staveb, s nimiž jsou kontrolována ministerstva příslušná hospodařit, vycházející z položky *A.II.3 Stavby* rozvah sestavených k 31. 12. 2011 a 31. 12. 2012.

Tabulka č. 2 – Stav položky rozvahy *A.II.3 Stavby* (netto) k 31. 12. příslušného roku (v Kč)

Kontrolovaná osoba	2011	2012
Ministerstvo financí	768 249 834,84	767 002 632,06
Ministerstvo obrany	28 270 252 740,87	27 739 385 906,58
Ministerstvo práce a sociálních věcí	290 891 482,83	285 430 917,83
Ministerstvo pro místní rozvoj	359 808 079,24	372 234 272,33
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	126 298 552,61	113 217 252,17
Ministerstvo vnitra	2 866 140 381,70	2 721 457 918,25

Zdroj: účetní závěrky za roky 2011, 2012.

V případě kontrolované osoby ÚZSVM byla kontrola zaměřena na nemovitý majetek, se kterým je ÚZSVM příslušný hospodařit podle zákona č. 219/2000 Sb. a který se nachází na území hl. m. Prahy. ÚZSVM vedl majetek v účetnictví ve smyslu ustanovení § 14 zákona č. 219/2000 Sb. a v operativní evidenci ve smyslu ustanovení § 15 zákona č. 219/2000 Sb.

V období od 1. 1. 2011 do 30. 9. 2013 vyřadil ÚZSVM ze své evidence z důvodu převodu na jiný subjekt nemovitý majetek nacházející se na území hl. m. Prahy v celkovém ocenění 934 689 236 Kč. Rozložení v jednotlivých letech kontrolovaného období včetně vyznačení, zda se jednalo o úplatný či bezúplatný převod, shrnuje následující tabulka.

Tabulka č. 3 – Nemovitý majetek na území hl. m. Prahy vyřazený z evidence v letech 2011 až 2013* z důvodu bezúplatného nebo úplatného převodu na jiné subjekty (účetní hodnota dle ocenění ÚZSVM v Kč)

Forma převodu	2011	2012	2013*
Bezúplatný převod	297 833 784	110 183 231	250 318 480
Úplatný převod	97 676 611	134 212 672	44 509 458
Celkem	395 510 395	244 395 903	294 827 938

Zdroj: informace ÚZSVM.

* Období od 1. 1. 2013 do 30. 9. 2013.

Bezúplatně může ÚZSVM převést nemovitý majetek ve veřejném zájmu, případně je-li bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob převodu nebo stanoví-li tak zvláštní právní předpis. Prodejem nemovitého majetku v ocenění cca 276 mil. Kč nacházejícího se na území hl. m. Prahy bylo v období od 1. 1. 2011 do 30. 9. 2013 získáno více než 330 mil. Kč.

1. Využívání nemovitého majetku

Ministerstva

Kontrolou bylo zjištěno, že kontrolovaná ministerstva své kancelářské prostory částečně přenechávají do užívání jiným subjektům (ať už úplatně, či bezúplatně) v případech, kdy jim takový postup umožňuje zákon. Na druhou stranu pak také užívají úplatně či bezúplatně administrativní prostory jiných subjektů. Následující tabulka obsahuje údaje o kancelářských plochách vybraných ministerstev v objektech na území hl. m. Prahy, se kterými jsou tato ministerstva příslušná hospodařit, a údaje o kancelářských plochách, které jsou vlastnictvím jiných subjektů, avšak užívají je kontrolovaná ministerstva.

Tabulka č. 4 – Přehled kancelářských ploch užívaných kontrolovanými ministerstvy na území hl. m. Prahy za rok 2013 (v m²)

	MF	MO	MPSV	MMR	MŠMT	MV	Celkem
Celková kanc. plocha v objektech kontrolované osoby	19 034	76 532	11 304	9 491	6 116	39 020	161 497
z toho:							
- využíváno zaměstnanci kontrolované osoby	15 203	76 532	8 407	9 044	5 725	35 366	150 277
- přenecháno jinému subjektu	2 288	0	2 897	447	391	3 654	9 677
- nevyužíváno	1 543	0	0	0	0	0	1 543
Užívaná kancelářská plocha jiných subjektů	4 200	1 131	2 703	0	3 943	19 194	31 171
Celková kanc. plocha užívaná kontrolovanou osobou	19 403	77 663	11 110	9 044	9 668	54 560	181 448
Počet zaměstnanců v těchto prostorách	1 371	5 955	893	590	878	4 064	13 751
Počet m ² plochy kanceláří na zaměstnance	14,2	13,0	12,4	15,3	11,0	13,4	x

Zdroj: informace kontrolovaných osob za rok 2013.

Pozn.: Hodnoty za MV a MO byly sestaveny pouze za objekty, ke kterým byla skupině kontrolujících NKÚ poskytnuta odpovídající vstupní data, mj. i z důvodu ochrany utajovaných informací.

Významný vliv na hodnotu ukazatele „počet m² plochy kanceláří na zaměstnance“ má charakter objektu a případné aktuální řešení dislokací kontrolovaných osob.

- MF bezúplatně užívá plochy v administrativních objektech jiných státních institucí o celkové ploše přesahující 2,2 tis. m², z čehož cca 1,9 tis. m² tvoří plochy kanceláří. Za nájemné ve výši 1 722 Kč/m²/rok si pak od konce roku 2012 najímá nebytové prostory o výměře cca 4,2 tis. m² v objektu v ulici Politických vězňů na Praze 1, ve kterých je cca 2,3 tis. m² ploch kanceláří.

Ke konci roku 2013 pak MF bezúplatně přenechávalo 4,0 tis. m² ploch ve svých administrativních budovách organizační složce státu a evropské agentuře, z čehož je cca 2,3 tis. m² ploch kanceláří.

- MO si v kontrolovaném období najímalo za cenu 1 350 Kč/m²/rok od územně samosprávného celku nebytové prostory o výměře 1 857,7 m² v ulici Vršovická na Praze 10, z čehož plocha kanceláří byla cca 1 131 m². V roce 2013 nepřenechávalo do užívání jinému subjektu na území hl. m. Prahy žádné kancelářské prostory.
- MPSV si v kontrolovaném období od soukromého subjektu najímalo prostory o rozloze cca 2,7 tis. m² za nájemné ve výši 3 000 Kč/m²/rok za kancelářské plochy v ulici Kartouzská v Praze 5.

Zároveň bezúplatně přenechávalo administrativní prostory o výměře 2,6 tis. m², z čehož bylo necelých 2,2 tis. m² ploch kanceláří, územně samosprávnému celku pro výkon státní správy v přenesené působnosti. Další cca 0,6 tis. m² ploch přenechávalo také bezúplatně jinému státnímu subjektu.

- MMR si v kontrolovaném období nenajímalo žádné administrativní prostory. Bezúplatně přenechávalo část svých kancelářských prostor jiným státním institucím, a to cca 0,4 tis. m².
- MŠMT bezúplatně užívalo administrativní prostory jedné ze svých podřízených organizací. Koncem roku 2013 se jednalo o 1,3 tis. m², z čehož bylo 0,8 tis. m² ploch kancelářů.

Od soukromého subjektu si na základě smlouvy uzavřené na dobu určitou osmi let od konce roku 2008 najímalo administrativní prostory v budově v ulici Křížíkova na Praze 8. Od konce roku 2011 se jednalo o administrativní prostory o výměře cca 5,5 tis. m², z nichž plocha kancelářů byla cca 3,1 tis. m². Nájemné za tyto administrativní prostory bylo ve smlouvě sjednáno částečně v eurech a částečně v českých korunách a skládá se ze dvou částí, tzv. základního nájemného a zvýšeného nájemného za nezbytné dispoziční úpravy vzhledem k tomu, že jednotlivá patra jsou stavebně situována jako velkoplošné haly. Toto nájemné je hrazeno po celou dobu trvání nájemní smlouvy. Jednotkové nájemné sjednané smlouvou ze dne 1. 10. 2011 se při použití průměrného kurzu (Kč/€) za poslední čtvrtletí roku 2011 rovnalo 6 587 Kč/m²/rok.

Současná cena nájemného je mj. ovlivněna skutečností, že nájemné je hrazeno částečně v eurech. Vlivem kurzových změn se jednotkové nájemné sjednané smlouvou z roku 2011 při použití průměrného kurzu za první čtvrtletí roku 2014 rovná 7 065 Kč/m²/rok.

MŠMT přenechávalo v kontrolovaném období do užívání kancelářské prostory v několika svých objektech. Jednalo se o úplatná i bezúplatná užívání. V případech pronájmů se sjednané nájemné výrazně lišilo. V objektu v ulici Karmelitská na Praze 1 bylo v jednom případě přenecháváno 57 m² nebytových prostor po dobu několika let za cenu cca 276 Kč/m²/rok, ve stejných prostorách bylo následně pronajato 55,4 m² za cenu 2 640 Kč/m²/rok, přičemž tato cena byla stanovena na základě znaleckého posudku. V objektu v ulici U Lužického semináře na Praze 1 pak přenechávalo MŠMT od roku 2012 nebytové prostory o výměře 267,5 m² za nájemné 5 400 Kč/m²/rok, přičemž byla ujednána možnost zvyšování nájemného na základě inflace. Bezúplatně byly prostory přenechávány příspěvkové organizaci a občanskému sdružení.

MŠMT pronajímalo soukromému subjektu v atraktivní lokalitě Prahy 1, ulice Karmelitská, nebytové prostory o celkové výměře 57 m² za měsíční nájemné ve výši pouze 1 312 Kč (tj. cca 276 Kč/m²/rok). Tytéž prostory později pronajímalo za cenu stanovenou již na základě znaleckého posudku. Tato cena byla téměř desetinásobná. MŠMT tedy v prvním případě přenechávalo prostory za částku, která mohla být až o více než 130 tis. Kč ročně vyšší. MŠMT tak neplnilo povinnosti vyplývající z ustanovení § 14 odst. 1 a odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb.

Kontrolou smluvní dokumentace bylo zjištěno, že MŠMT v kontrolovaném období přenechalo soukromému subjektu do užívání nebytové prostory o výměře 55,4 m², přičemž po první čtyři měsíce trvání užitího vztahu nebyla uzavřena písemná smlouva. Nepostupovalo tedy v souladu s ustanoveními § 14 odst. 4 a § 17 zákona č. 219/2000 Sb. a současně nepostupovalo dle § 43 zákona č. 40/1964 Sb.⁵, který požaduje, aby bylo úpravou smluvního vztahu odstraněno vše, co by mohlo vést ke vzniku rozporů. Po uzavření smlouvy byly nároky MŠMT vzniklé „z titulu bezdůvodného obohacení“ v době neošetřené smlouvou dodatečně uhrazeny.

- MV v kontrolovaném období bezúplatně užívalo prostory své příspěvkové organizace. V pěti objektech zde užívá celkovou plochu zhruba 79 tis. m², z toho 19,2 tis. m² tvoří

⁵ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

plochy kanceláří. Od dalších státních organizací v roce 2013 bezúplatně užívalo prostory o výměře cca 3,2 tis. m².

Nájemné pak hradilo státnímu podniku, územně samosprávnému celku a příspěvkové organizaci. Státnímu podniku za prostory o výměře 116,8 m² v areálu civilního letiště v Praze 6 Ruzyni platilo nájemné ve výši 1 356 Kč/m²/rok, dále pak územně samosprávnému celku za nebytové prostory o výměře 595 m² v ulici Pelléova v Praze 6 ve výši 400 Kč/m²/rok a za užívanou plochu 3 855 m² v objektu v ulici Jiřská na Praze 1 hradilo v kontrolovaném období příspěvkové organizaci pouze symbolické nájemné 1 Kč.

Administrativní prostory ve svých objektech přenechávalo pouze bezúplatně OSS. Jednalo se o plochu kanceláří cca 3,7 tis. m².

Kontrolou smluvní dokumentace bylo zjištěno, že MV jako nájemce užívalo v období od 15. 8. 2011 do 30. 8. 2012 nebytové prostory o celkové výměře 116,8 m² bez uzavřené nájemní smlouvy. Nepostupovalo tak v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb. a současně nepostupovalo dle § 43 zákona č. 40/1964 Sb., který ukládá, aby bylo úpravou smluvního vztahu odstraněno vše, co by mohlo vést ke vzniku rozporů.

Z výše uvedeného vyplývá, že se hrazené nájemné značně liší. MF jako nájemce za prostory na Novém Městě v Praze 1 platilo v roce 2013 soukromému subjektu 1,7 tis. Kč/m²/rok, MPSV v lokalitě Prahy 5 Smíchova za kancelářské plochy 3,0 tis. Kč/m²/rok. Nejvyšší sjednané nájemné cca 6,6 tis. Kč/m²/rok mělo MŠMT, a to za administrativní prostory v Praze 8 Karlíně. Na nájem prostor cca 5,5 tis. m² mělo v roce 2013 výdaje cca 38,5 mil. Kč.

Jako pronajímatel MŠMT naopak přenechávalo kancelářské prostory v lokalitě Malé Strany na Praze 1 za 5,4 tis. Kč/m²/rok, 2,6 tis. Kč/m²/rok či dokonce za necelých 0,3 tis. Kč/m²/rok.

Následující tabulka zobrazuje příjmy z nájemného a výdaje na nájemné jednotlivých ministerstev v souvislosti s administrativními prostory na území hl. m. Prahy.

Tabulka č. 5 – Příjmy z nájemného, výdaje na nájemné (v tis. Kč)

	2011		2012		2013	
	Příjmy	Výdaje	Příjmy	Výdaje	Příjmy	Výdaje
Ministerstvo financí	0,0	0,0	0,0	297,9	0,0	7 150,0
Ministerstvo obrany	18,8	2 507,9	0,0	2 507,9	0,0	2 507,9
Ministerstvo práce a sociálních věcí	135,2	5 352,4	98,2	5 352,4	85,2	8 109,9
Ministerstvo pro místní rozvoj	0,0	0,0	55,0	0,0	61,8	0,0
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	15,5	17 122,3	1 210,1	37 259,8	1 570,7	38 529,0
Ministerstvo vnitra	0,0	128,5	0,0	181,3	0,0	398,8

Zdroj: informace kontrolovaných osob.

Pozn.: Hodnoty za MV a MO byly sestaveny pouze za objekty, ke kterým byla skupině kontrolujících NKÚ poskytnuta vstupní data.

MF nevyužívá jednu z budov, se kterými je příslušné hospodařit; v této budově je v nebytových prostorách o výměře cca 3,8 tis. m² k dispozici více než 1,5 tis. m² kancelářských ploch. Jedná se o objekt v ulici Hybernská č. p. 997, Praha 1, který je již několik let nevyužívaný. Majetek přešel na MF z České konsolidační agentury. MF bylo původně příslušné hospodařit nejen s budovou č. p. 997, ale i s vedlejším objektem. Jedná se o komplex vzájemně stavebně a technologicky propojených budov, ale rozhodnutím soudu bylo určeno, že vlastníkem sousedního objektu je územně samosprávný celek. MF v objektu investuje pouze do nezbytných oprav. Pro dlouhodobé užívání bude zapotřebí významných investic do oprav a rekonstrukcí. MF objekt již několikrát nabízel pro dislokaci jiných OSS.

ÚZSVM

NKÚ prověřoval úplatné a bezúplatné převody celkem padesáti šesti položek nemovitého majetku nacházejícího se na území hl. m. Prahy a dvanácti položek přenechaných do užívání. Kontrolou vybraného vzorku majetku státu, který z důvodu nepotřebnosti na základě výběrových řízení ÚZSVM v kontrolovaném období prodal, bylo ve dvou případech zjištěno, že ÚZSVM neodvedl prodejem získané prostředky ve výši 1 706 376 Kč do deseti pracovních dnů do státního rozpočtu tak, jak mu ukládá ustanovení § 45 odst. 9 zákona č. 218/2000 Sb. K odvodům došlo až s několikatydenními prodleními. Ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb. se tak jednalo o porušení rozpočtové kázně. Obdobná pochybení byla zjištěna již při předcházející kontrole⁶.

2. Centrální registr administrativních budov (CRAB)

CRAB je informační systém, jehož úkolem je evidovat administrativní budovy státu, a to na celostátní úrovni. Je určen zejména pro potřeby státních institucí, které by z něj měly získat úplný přehled o volných i využitých administrativních plochách v majetku státu.

Evidovány zde mají být informace o administrativních budovách státu a dalších nemovitostech, které tvoří s budovou funkční celek. V systému mají být vedena základní data o jednotlivých objektech, údaje o výdajích na provoz a údržbu užívaných nemovitostí, o míře jejich využití, o dislokacích státních institucí atd. Systém by měl poskytnout podklady pro rozhodování o pronájmu dočasně nepotřebného nebo o prodeji trvale nepotřebného nemovitého majetku státu. Cílovými skupinami využívajícími systém by měly být jak státní instituce, Vládní dislokační komise a regionální dislokační komise, tak i veřejnost.

Základními částmi systému jsou především evidenční část, portál, mapové podklady, pasportizace budov, reporting. Samotná data jsou v systému rozdělena do skupin, kterými jsou:

- evidence majetku (základní data o nemovitém majetku, geografické a katastrální údaje – údaje evidované k jednotlivým entitám: areál, objekt, jednotka, pozemek, podlaží, prostor, prvky vybavení);
- evidence právních vztahů s vazbou na objekt (přehled fyzických osob, ekonomických subjektů a právních vztahů majících souvislost s konkrétní budovou, pozemkem atd.);
- ekonomické údaje (evidence některých příjmů a výdajů spojených s objektem);
- URD⁷ (evidence doporučení a rozhodnutí regionálních dislokačních komisí a Vládní dislokační komise a evidence usnesení vlády ČR v souvislosti s dislokacemi);
- požadavky na dislokaci (možné zakládání požadavků ze strany státních institucí na umístění zaměstnanců do objektů v majetku státu);
- reporty (výstupy z dat obsažených v systému).

ÚZSVM plní roli správce a provozovatele CRAB. Za doplňované údaje jsou dle příslušného usnesení vlády ČR zodpovědní jejich vkladatelé, tedy ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy, resp. členové vlády a vedoucí ostatních ústředních orgánů státní správy.

Jaké objekty budou do systému vloženy, resp. označeny jako administrativní, určují sami vkladatelé na základě definice administrativních budov, která je pro zaevidování objektu klíčová. Při této definici se vychází z vyhlášky č. 26/2007 Sb.⁸ a ze sdělení Českého statistického úřadu č. 321/2003 Sb., o zavedení *Klasifikace stavebních děl CZ-CC*.

⁶ Kontrolní akce č. 09/21.

⁷ URD – usnesení, rozhodnutí, doporučení.

⁸ Vyhláška č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška). Vyhláška byla k datu 1. 1. 2014 zrušena.

Rozhodující je skutečný, resp. budoucí, stav užívání budovy, nikoli účel, ke kterému byla budova zkolaudována.

Výjimky z evidence tvoří případy, kdy vedoucí OSS, která je s těmito budovami příslušná hospodařit nebo je užívá, rozhodne v konkrétním případě z důvodu zajištění bezpečnosti nebo obrany státu o tom, že údaje o takto užívaných prostorech nebudou v CRAB vedeny.

Fungování CRAB a naplňování jeho cílů

Povinná evidence administrativních budov a s nimi souvisejících nemovitostí v CRAB byla dána usnesením vlády ČR ze dne 20. prosince 2012 č. 954. Výjimku z evidence tvoří výše zmíněné případy. Termín pro vložení vstupních údajů byl 1. 7. 2013.

Pro CRAB byly stanoveny následující cíle:

- zpřístupnit na jednom místě komplexní informace o vybraném majetku,
- zajistit vyhledávání a třídění v evidenci podle zvolených kritérií včetně tisku reportů,
- vytvořit jednotný prostor pro elektronickou nabídku nepotřebného majetku OSS,
- vytvořit jednotný prostor pro transparentní nabídku majetku určeného k převodům⁹ a zpřístupnit tento prostor široké veřejnosti,
- zajistit geoprostorovou lustraci majetku a řešení kolizí v území,
- optimalizovat dislokace OSS a jejich pracovníků, vč. možnosti využití sdílení prostor,
- vytvořit integrovaný přístupový bod k připravovaným centrálním registrům, a to včetně řešení přístupu ke stávajícím registrům, jako jsou např. katastr nemovitostí, územně identifikační registr adres, administrativní registr ekonomických subjektů apod.,
- sjednotit metodiku jednoznačné identifikace (kódování) majetku s cílem zamezit duplicitám vyplývajícím z neprovázanosti dílčích evidencí a dosáhnout vzájemné porovnatelnosti údajů,
- umožnit snižování nákladů na správu a pronájem majetku.

Měla tak být zajištěna jednotná evidence administrativních budov státu, přehled o volných plochách pro zefektivnění dislokace státních institucí, minimalizace neúčelného vynakládání finančních prostředků při pořizování nových budov a zřízení jednotného místa pro nabízení nepotřebného majetku jak státním subjektům, tak veřejnosti.

Kontrolou bylo zjištěno, že k stanovenému termínu 1. 7. 2013 nebyl systém CRAB naplněn všemi daty tak, jak to ukládalo usnesení vlády ČR. Údaje byly a jsou dále postupně doplňovány. K 31. 12. 2013 bylo v systému zaevidováno 1 918 budov, z toho 1 720 v kategorii administrativní budova. Podle informací uvedených na portále CRAB (brožura CRAB) bylo dle jednorázového dotazníkového šetření provedeného v letech 2006 až 2007 u cca 60 % státních subjektů v ČR celkem 4 800 administrativních budov využívaných státními institucemi, z čehož bylo 71 % ve vlastnictví státu.

Ekonomická data za rok 2013 měla být do systému vložena do konce února 2014. ÚZSVM se vyjádřil, že nelze hodnotit plnění stanovených cílů, dokud nejsou ekonomická data vložena tak, aby bylo možné v plné míře využít připravené reporty. Do doby ukončení kontroly nebyla všechna ekonomická data ze strany doplňujících státních institucí předána.

Kontrolou bylo zjištěno, že:

- ke dni ukončení kontroly NKÚ systém CRAB neobsahoval veškeré komplexní informace, mj. i z důvodu nedoplňování údajů ze strany dotčených státních institucí;
- ÚZSVM sám konstatoval v únoru 2014, že teprve dochází k naplňování systému daty a vzhledem k tomu nebylo možné vyhodnotit plnění stanovených cílů;

⁹ Bezúplatné nebo úplatné převody.

- ne vždy je metodika zpracovaná ÚZSVM pro stanovení vkládaných hodnot jednotlivými vkladateli jednoznačná a je třeba ji zpřesnit;
- očekávané snižování nákladů na správu a pronájem majetku nebylo dosud prokázáno a kvantifikováno; ÚZSVM předpokládá snížení těchto nákladů za podmínky využití veškerých možností systému;
- ÚZSVM nezná celkový počet budov, které by měly být v systému zaevidovány.

CRAB měl být určen především státním institucím a vládě, zejména pak Vládní dislokační komisí a regionálním dislokačním komisím, jimž by měl přinášet přehled o volných a využitých administrativních plochách v majetku státu. Měl mj. fungovat jako nástroj pro posuzovací činnost komisí. Měl tak přispět k co nejefektivnější dislokaci státních institucí a jejich zaměstnanců.

Hlavní cíle CRAB nebyly k datu ukončení kontroly NKÚ naplněny a fungování tohoto registru nelze považovat za spolehlivé. Vynaložení finančních prostředků státu tak nelze považovat za hospodárné a efektivní.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že ÚZSVM nemá možnost zkontrolovat úplnost a správnost údajů, které do CRAB státní instituce vkládají. NKÚ při kontrole vygeneroval ze systému CRAB vybrané náhledy týkající se údajů vložených ze strany státních institucí a zjistil tyto skutečnosti:

- vkladatelé při určování kapacity osob pro kancelářské plochy používají různé přístupy (v některých případech striktně využívají metodiku ÚZSVM, jinde používají vlastní přepočítávací koeficienty apod.);
- některé objekty, ve kterých byly v době kontroly NKÚ prokazatelně volné kancelářské prostory, byly v CRAB označeny jako plně využité;
- systém CRAB není schopen automaticky odhalit základní nesrovnalosti v hodnotách – v některých případech např. neodpovídaly součty kancelářské plochy využité a nevyužité a kancelářské plochy celkem, dále pak v několika případech součet jednotlivých druhů ploch neodpovídal užité ploše celkem atd.

Z obsahu vybraných náhledů vyplynuly rozdíly a nesrovnalosti v přístupu k vyplňování požadovaných údajů, což se následně projevuje v kvalitě a srovnatelnosti dat generovaných reportů. Do doby ukončení kontroly nebyly zjištěné nedostatky odstraněny.

Využitelnost a spolehlivost CRAB ovlivňují mj. i výše uvedené skutečnosti týkající se úplnosti a správnosti dat vkládaných do CRAB.

Realizace CRAB

V roce 2008 navrhoval ÚZSVM zřízení registru veškerého nemovitého majetku státu. Registr měl být dle záměru ÚZSVM vybudován jako nadstavba *Informačního systému majetku státu* (dále také „ISMS“), jenž byl realizován již v roce 2004 a ÚZSVM slouží pro výkon jeho působnosti podle zákona č. 219/2000 Sb. Na zřízení registru veškerého nemovitého majetku státu byly odhadovány potřebné prostředky ve výši 650 mil. Kč.

Realizace projektu CRAB pak vycházela z usnesení vlády ČR ze dne 14. května 2008 č. 536, kterým bylo rozhodnuto o zařazení projektu 246 – *Úprava Informačního systému majetku státu jako zvláštní grafické vrstvy nad RÚIAN¹⁰ v návaznosti na další základní registry veřejné správy* mezi strategické projekty Smart Administration.

¹⁰ RÚIAN – registr územní identifikace, adres a nemovitostí – je jedním ze čtyř základních registrů, které tvoří propojený komplex s dalšími klíčovými systémy e-governmentu; provozovatelem a správcem RÚIAN je Český úřad zeměměřický a katastrální.

Studie proveditelnosti zpracovaná pro třetí kolo výzvy pro předkládání žádostí o finanční podporu v rámci *Integrovaného operačního programu* Evropské unie (dále také „EU“) již počítala se zúžením projektu pouze na administrativní budovy. Celkové způsobilé výdaje mohly činit podle schváleného finančního rámce celkem 269 765 tis. Kč, přičemž 85 % mělo být pokryto z dotace z EU a 15 % ze státního rozpočtu.

ÚZSVM od počátku přípravy registru uvažoval o jeho zřízení pouze formou nadstavby již používaného ISMS. Všechny posuzované varianty technického a technologického řešení vždy počítaly s vazbou na existující systém. Vzhledem ke smlouvě o dílo z roku 2004 vztahující se k tomuto softwaru si ÚZSVM musel být vědom skutečnosti, že jakékoliv další funkcionality a rozšíření bude moci vzhledem k ochraně licenčních práv realizovat pouze dodavatel původního informačního systému ISMS. Neposuzováním jiných možných způsobů zřízení CRAB, popř. původně navrhovaného centrálního registru nemovitého majetku státu, ale pouze varianty zřízení tohoto registru jako integrální součásti ISMS, nevytvořil ÚZSVM podmínky k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením veřejných prostředků.

Dlouhodobá závislost na jednom dodavateli může mít negativní dopad na hospodárnost použití peněžních prostředků při realizaci obdobných, popř. navazujících veřejných zakázek.

Tím, že ÚZSVM neposuzoval jiné způsoby zřízení CRAB, popř. původně navrhovaného centrálního registru nemovitého majetku státu (např. jako zcela nový systém), ale pouze způsob zřízení tohoto registru jako integrální součásti ISMS, neprověřil z hlediska cílů finanční kontroly, zda navrhované řešení naplňuje hospodárný výkon státní správy, tedy zda je nejhospodárnější.

Za vytvoření CRAB (tj. rozšíření ISMS o CRAB) uhradil ÚZSVM dodavateli původního ISMS částku 131 093 tis. Kč. Celkem na základě tří veřejných zakázek zadaných v jednacím řízení bez uveřejnění bylo dle uzavřených smluv tomuto dodavateli v souvislosti s pořízením CRAB uhrazeno 180 884 tis. Kč.

Projekt CRAB byl realizován celkem za 254 119 tis. Kč vč. DPH. Částka zahrnovala rozšíření ISMS o CRAB, pasportizaci vybraných státních budov, atestaci ISVS¹¹, bezpečnostní oponenturu, mapovou vrstvu administrativních budov, distanční vzdělávání, hardwarové vybavení, technologie pro přístup organizačních složek do registru a portálu, rozhraní na základní registry státu, publicitu projektu, portál pro zveřejňování nabídek nepotřebného majetku atd.

Správa a provoz CRAB

ÚZSVM uzavřel se státním podnikem smlouvu o zajištění systémové integrace a aplikační podpory provozu ISMS modulu CRAB, kam patří například zajišťování rozvoje a provozu ISMS modulu CRAB a zajištění přístupu koncových uživatelů. Z veřejně dostupných zdrojů vyplynulo, že státní podnik na zajištění těchto služeb uzavřel v jednacím řízení bez uveřejnění smlouvu s dodavatelem systému CRAB.

Za rok 2013 uhradil ÚZSVM tomuto státnímu podniku za služby systémové integrace a aplikační podpory provozu ISMS modulu CRAB celkem částku 62 450 588,89 Kč.

3. Novela zákona o majetku

Do data ukončení kontrolní akce NKÚ nebyl přijat obecně závazný právní předpis, který by upravoval povinnost státních institucí doplňovat údaje do CRAB a stejně tak působnost ÚZSVM jako správce systému pro evidenci administrativních budov v majetku ČR.

¹¹ ISVS – informační systémy veřejné správy.

MF připravilo návrh novely zákona č. 219/2000 Sb., který schválila vláda ČR dne 27. 2. 2013. Ten obsahoval kromě zákonného zřízení CRAB i zřízení centrálního registru majetku státu, který by zahrnoval veškerý nemovitý majetek státu a byl by součástí stávajícího *Integrovaného informačního systému Státní pokladny* (dále také „IISSP“). Tento návrh zákona nebyl Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR schválen.

V lednu 2014 rozeslalo MF do vnějšího připomínkového řízení materiál *Koncepce hospodaření s nemovitým majetkem státu na období 2014–2020*, jehož hlavním smyslem bylo vytvoření centralizovaného systému hospodaření s nemovitým majetkem státu v horizontu let 2014–2020 (mj. i s odkazem na zahraniční zkušenosti) způsobem rozšíření kompetencí ÚZSVM, který by měl plnit roli centrální instituce řízení a správy portfolia nemovitostí státu. Návrh koncepce počítal mj. s úpravou informačních systémů ÚZSVM tak, aby v nich mohl být evidován veškerý nemovitý státní majetek. Jeden z rozdílů mezi návrhem novely zákona č. 219/2000 Sb. schváleným vládou dne 27. 2. 2013 a materiálem *Koncepce hospodaření s nemovitým majetkem státu na období 2014–2020* spočíval v explicitním určení, která státní instituce by měla být správcem a provozovatelem případného registru veškerého nemovitého majetku státu, zda tedy ÚZSVM (prostřednictvím ISMS a jeho modulu CRAB) nebo MF (prostřednictvím IISSP).

III. Shrnutí

V roce 2013 měla kontrolovaná ministerstva na území hl. m. Prahy v objektech, se kterými jsou příslušná hospodařit, více než 161,5 tis. m² kancelářských ploch¹². Z toho 150,3 tis. m² sama využívala a 9,7 tis. m² přenechávala do užívání jiným subjektům. Zbývající plocha nebyla využita.

V majetku státu je v centru hl. m. Prahy volný objekt o výměře¹³ 3,8 tis. m², který by mohl být po provedení oprav a rekonstrukcí využit pro administrativní účely.

Byly zjištěny významné rozdíly v oblasti nájemného za užívání cizích prostor. Jednotkové ceny nájemného dle smluv uzavřených se soukromými subjekty se pohybovaly v rozpětí od 1,7 tis. Kč/m²/rok až po 6,6 tis. Kč/m²/rok. Nejvyšší sjednané nájemné bylo zjištěno u MŠMT. V roce 2013 uhradilo MŠMT za plochy o výměře cca 5,5 tis. m² 38,5 mil. Kč. Nájemní vztah je smlouvou ujednaný do roku 2016.

Jednotkový ukazatel počtu m² ploch kanceláří na zaměstnance se mezi šesti kontrolovanými ministerstvy lišil. Pohyboval se v rozpětí od 11,0 m² do 15,3 m². Významný vliv na hodnotu ukazatele plochy kanceláří na zaměstnance má charakter objektu a případné aktuální řešení dislokací kontrolovaných osob.

Pro zajištění jednotné evidence administrativních budov státu, přehledu o jejich využití a o volných plochách byla usnesením vlády ČR z prosince 2012 uložena členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy povinnost zabezpečit evidenci administrativních budov a s nimi souvisejících nemovitostí v CRAB. Tato povinnost nebyla dosud ošetřena zákonem, který by mj. odstranil některé problémy, jež registr v současné době provázejí, a stanovil správce registru a jeho působnost.

Data do systému CRAB vkládají jednotlivé státní instituce. ÚZSVM nemá možnost kontrolovat správnost a úplnost dat vložených do CRAB. Kontrolní akcí NKÚ byly zjištěny nesrovnalosti ve vložených datech. Některé objekty, ve kterých byly v době

¹² Informace kontrolovaných osob. Z důvodu utajení nejsou v tomto údaji zahrnuty některé objekty MO a MV.

¹³ Jedná se o celkovou výměru objektu, z níž je cca 1,5 tis. m² kancelářských ploch.

kontroly NKÚ prokazatelně volné kancelářské prostory, byly v CRAB označeny jako plně využité.

ÚZSVM neposuzoval jiné způsoby zřízení CRAB, popř. původně navrhovaného centrálního registru nemovitého majetku státu, než zřízení tohoto registru jako integrální součásti ISMS (neposoudil např. možnost vytvoření zcela nového systému). ÚZSVM si musel být vědom skutečnosti, že s ohledem na vymezení autorských práv k ISMS má právo provést realizaci CRAB pouze původní dodavatel ISMS.

ÚZSVM neproověřil, zda realizované řešení je z hlediska použití veřejných prostředků nejehospodárnější. Na základě tří veřejných zakázek zadaných v jednacím řízení bez uveřejnění bylo dle uzavřených smluv dodavateli tohoto systému uhrazeno celkem 180 884 tis. Kč.

Celkem bylo za projekt jednotlivým dodavatelům uhrazeno více než 254,1 mil. Kč. Za správu CRAB za rok 2013 ÚZSVM uhradil státnímu podniku, který zajišťuje systémovou integraci a aplikační podporu provozu ISMS modulu CRAB, téměř 62,5 mil. Kč.

NKÚ upozorňuje, že uvedený postup může mít při dlouhodobé závislosti na jednom dodavateli negativní dopad na hospodárnost použití peněžních prostředků při realizaci obdobných nebo navazujících veřejných zakázek.

K stanovenému termínu 1. 7. 2013 nebyl systém CRAB naplněn všemi daty. Údaje byly a jsou dále postupně doplňovány. K 31. 12. 2013 bylo v systému zaevidováno 1 918 budov, z toho 1 720 v kategorii administrativní budova.

Hlavní cíle projektu CRAB nebyly k datu ukončení kontroly NKÚ naplněny a jeho fungování nelze považovat za spolehlivé, přestože Vládní dislokační komise již v roce 2013 počítala s jeho využitím¹⁴.

¹⁴ Výroční zpráva Vládní dislokační komise za rok 2013.