

97/12

Kontrolní závěr z kontroly hospodaření s prostředky státního rozpočtu vynaloženými na pořízení investičního majetku a určenými na investiční výdaje u České správy sociálního zabezpečení

Předmětná kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1997 pod číslem 97/12. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Jiří Drábek.

Cílem kontroly bylo prověřit nakládání s prostředky státního rozpočtu vynaloženými na pořízení investičního majetku a poskytovanými na investiční výdaje České správě sociálního zabezpečení.

Kontrolu provedla skupina kontrolujících z odboru zdravotnictví a sociálních věcí NKÚ a dále skupiny kontrolujících z oblastních odborů NKÚ v Ústí n. Labem, Hradci Králové, Plzni a Sokolově.

Kontrolovanými osobami byly:

- A. Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“);
- B. Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) včetně detašovaných pracovišť (dále jen „DP“) Hradec Králové, Plzeň a Ústí n. Labem;
- C. Okresní správy sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“) Česká Lípa, Děčín, Domažlice, Hradec Králové, Cheb, Karlovy Vary, Litoměřice, Náchod, Plzeň-jih, Plzeň-město, Plzeň-sever, Rokycany, Rychnov n. Kněžnou, Sokolov, Trutnov, Tachov a Ústí n. Labem.

Proti kontrolním protokolům podaly námitky ČSSZ vč. DP Hradec Králové, Plzeň a Ústí n. Labem, OSSZ Domažlice, Hradec Králové, Náchod, Plzeň-město, Rychnov n. Kněžnou a Trutnov. Námitky byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících.

Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podala ČSSZ (včetně DP Hradec Králové a DP Ústí n. Labem) a OSSZ Domažlice. O odvoláních rozhodlo Kolegium NKÚ.

K o l e g i u m N K Ú na svém III. zasedání dne 3. 2. 1998

s c h v á l i l o usnesením č. 6/III/98
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

Úvod

ČSSZ byla zřízena dnem 1. 9. 1990 zákonem ČNR č. 210/1990 Sb., o změnách v působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení a o změně zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů.

Podle zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, je ČSSZ orgánem státní správy České republiky pro výkon sociálního zabezpečení.

ČSSZ je samostatnou rozpočtovou organizací v přímé řídicí působnosti MPSV. Organizační strukturu ČSSZ

podle prozatímního organizačního řádu tvoří:

- ústředí ČSSZ;
- 8 DP, která jsou odborně a metodicky řízena jednotlivými odbornými pracovišti ČSSZ. DP zabezpečují účetnictví v rozsahu daném účtovým rozvrhem platným pro ČSSZ;
- 89 OSSZ, které jsou z organizačního a provozního hlediska a způsobu financování zálohové organizace hospodařící s oddělenou částí rozpočtových prostředků a zabezpečují účetnictví v rozsahu platném pro zálohové organizace.

Kontroly byly podrobeny systémové investiční dotace (dále jen „SD“) poskytnuté ČSSZ v letech 1995 až 1996 na pořízení investičního majetku v celkové výši 1 355 939 tis. Kč.

Zákonem č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1995, byly schváleny investiční výdaje kapitoly Ministerstvo práce a sociálních věcí ve výši 844 400 tis. Kč. MPSV stanovilo ČSSZ rozpisem schváleného rozpočtu SD ve výši 424 500 tis. Kč. Z tohoto celkového objemu určilo MPSV částku ve výši 175 000 tis. Kč na pořízení a technickou obnovu investičního majetku a částku ve výši 249 500 tis. Kč na realizaci informačního systému. Rozpočtovými opatřeními zvýšilo MPSV v roce 1995 SD o 121 500 tis. Kč na pořízení a technickou obnovu investičního majetku. Ke dni 31. 12. 1995 ČSSZ čerpala SD ve výši upraveného rozpočtu, tj. v částce 546 000 tis. Kč.

Zákonem č. 305/1995 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1996, byly schváleny investiční výdaje kapitoly Ministerstvo práce a sociálních věcí ve výši 1 828 400 tis. Kč. MPSV stanovilo ČSSZ jako závazný ukazatel investičních výdajů SD ve výši 807 100 tis. Kč. Z těchto prostředků MPSV určilo na pořízení a technickou obnovu investičního majetku částku 427 100 tis. Kč a na „Realizaci informačního systému MPSV“ částku 380 000 tis. Kč. Ke dni 31. 12. 1996 činila SD v upraveném rozpočtu celkem 809 939 tis. Kč, přičemž ČSSZ vykázala v této výši i skutečné čerpání. Z toho na pořízení a technickou obnovu investičního majetku 448 939 tis. Kč a na realizaci informačního systému 361 000 tis. Kč.

A. Ministerstvo práce a sociálních věcí

1. K zabezpečení koordinace rozvoje resortního informačního systému, včetně materiálně technického zabezpečení, zřídil ministr práce a sociálních věcí Komise pro informatizaci MPSV ČR (dále jen „Komise“). Rozsah její činnosti byl stanoven statutem, kde se mj. uvádí:

„Komise posuzuje návrhy odborných útvarů ministerstva a jím řízených organizací na zajištění výpo-

četní techniky (HW i SW) předkládané v rámci přípravy požadavků ministerstva na přidělení finančních prostředků ze státního rozpočtu. Sleduje účelné a efektivní vynakládání finančních prostředků na nákup výpočetní techniky.“

Z předložené dokumentace o činnosti Komise vyplynulo, že materiál „Obměna techniky na pracovištích ČSSZ“ ze dne 17. 8. 1995, který ČSSZ předložila kontrole NKÚ jako koncepci výstavby informačního systému ČSSZ a jako výchozí materiál pro nákup komponentů informačních technologií pro roky 1995 a 1996, nebyl v Komisi projednán. V důsledku toho nebyly veškeré nákupy výpočetní techniky realizované ČSSZ v kontrolovaném období ve smyslu materiálu „Obměna techniky na pracovištích ČSSZ“ ze dne 17. 8. 1995 z hlediska účelného a efektivního vynakládání finančních prostředků Komisí posouzeny.

2. Pro čerpání SD v rámci kapitoly Ministerstvo práce a sociálních věcí v roce 1995 stanovilo MF podmínku dodržovat Zásady pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu pro pořízování investičního majetku, vydané MF pod č.j. 113/1 679/1994 a publikované ve Finančním zpravodaji č. 4/1994 (dále jen „Zásady“). Při rozpisu závazných ukazatelů na rok 1995 MPSV nestanovilo ČSSZ dodržování Zásad jako závaznou podmínku čerpání SD v roce 1995, nýbrž jejich čerpání podmínilo pouze podmínkou „přiměřeně postupovat podle Zásad“. Jak prokázala zjištění z kontroly provedené NKÚ, tyto Zásady ČSSZ nerespektovala. Kontrolu dodržování podmínek stanovených pro čerpání SD ve sledovaném období MPSV neprovádělo.

B. Česká správa sociálního zabezpečení

1. Realizace informačního systému ČSSZ

Informační systém ČSSZ se skládá z centrálního výpočetního systému, výpočetního systému dislokovaných pracovišť (počítačové sítě odborných pracovišť ústředí, DP a OSSZ) a jednotlivých PC systémů (osobní počítače včetně příslušenství). Do konce roku 1996 ČSSZ nezpracovala ucelenou koncepci vytváření a rozvoje svého informačního systému a při jeho zavádění postupovala operativně podle potřeb a úkolů v jednotlivých letech. Výchozím materiálem pro realizaci dodávek v letech 1995 a 1996 byla „Obměna techniky ČSSZ v roce 1995“ ze dne 17. 8. 1995. Největší objem dodávek za kontrolované období byl uskutečněn od dodavatele Siemens Nixdorf Informační systémy, s. r. o., Praha (dále jen „SNI“), a to v celkové výši 361 383 tis. Kč, což představuje 57,4 % investičních výdajů vynaložených na pořízení výpočetních systémů. Dalším významným dodavatelem z hlediska objemu dodávek byla společnost IBM Česká republika, spol. s r. o. (dále jen „IBM“), a to v celkové výši 133 060 tis. Kč, což představuje 21,1 %.

1.1. Centrální výpočetní systém

V ustanovení § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, je mj. uvedeno:

„Zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen podle § 5 a 6, zařazují cenové orgány rozhodnutím do seznamu zboží s regulovanými cenami ... Seznam a ceny v jeho rámci stanovené a zboží ... uveřejňují cenové orgány v Cenovém věstníku.“

V ustanovení části II pol. č. 11 písm. B Výměru MF ČR č. 01/94 ze dne 17. 11. 1993 (Cenový věstník částka 33/1993), kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, je mj. uvedeno:

„Stavby, ... dodávky strojů a zařízení ... financované za účasti státního rozpočtu a za účasti prostředků poskytnutých z tohoto rozpočtu místním orgánům nebo z dalších prostředků státu.

Pro účely regulace cen platí: ...

B. ceny podle smluv uzavřených od 1. září 1991 se sjednávají na podkladě vyhodnocení soutěže podle Zadávacího řádu staveb (dále jen ‘ZŘS’) ..., který je pro účely regulace cen podle tohoto písmene závazný (Cenový věstník částka 40-42/1991) ...“

V roce 1994 ČSSZ uzavřela s dodavatelem SNI kupní smlouvu na dodávku centrální jednotky výpočetního systému v ceně 179 493 tis. Kč, aniž tuto cenu sjednala na podkladě vyhodnocení soutěže podle Zadávacího řádu staveb (dále jen „ZŘS“). Pořízená centrální jednotka navíc nebyla vhodná z technických důvodů (bez možnosti rozšíření na zálohový výpočetní systém), a proto ČSSZ sjednala v téže smlouvě její upgrade (povýšení) na model, jehož vývoj nebyl v té době ještě ukončen. Na základě jednotlivých dodatků ČSSZ realizovala tuto smlouvu za více než 227 000 tis. Kč, přičemž nevyužila možnosti výběru nejvhodnějšího a cenově nejvýhodnějšího řešení v konkurenčním prostředí nabídek soutěžících subjektů.

1.2. Výpočetní systém dislokovaných pracovišť

V ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, je uvedeno:

„K uzavření smlouvy na veřejnou zakázku vyhláší zadavatel obchodní veřejnou soutěž o nejvýhodnější nabídku. Při obchodní veřejné soutěži postupuje zadavatel podle obchodního zákoníku, pokud tento zákon nestanoví jinak.“

Na základě výsledku obchodní veřejné soutěže (dále jen „OVS“) vyhlášené na řešení zastaralého výpočetního systému dislokovaných pracovišť uzavřela ČSSZ dne 30. 10. 1995 kupní smlouvu s dodavatelem SNI na dodávku 20 ks serverů RM400-630 v ceně 43 778 tis. Kč, přestože vybraný model nesplňoval předmět a zadání výběrového řízení (dodržené ostatními uchazeči), tj. rozšiřitelnost na 4 procesory a rozšiřitelnost operační paměti RAM na 1 GB. Tyto servery nikdy nebyly dodavatelem

dodány. Ve stejný den pak ČSSZ uzavřela s tímto dodavatelem další kupní smlouvu na upgrade těchto serverů na model R400-730 v ceně 11 360 tis. Kč, přičemž tento model rovněž nesplňoval předmět a zadání vyhlášené OVS. Při vyhlášení podmínek uvedené OVS nevycházela ČSSZ ze skutečných potřeb obnovy výpočetního systému dislokovaných pracovišť, neboť v roce 1996 uzavřela další kupní smlouvu v hodnotě 216 835 tis. Kč na dodávku 102 ks výkonnějších serverů RM400-C72, která obsahovala ujednání o výměně původně zakoupených technicky nevhodných modelů serverů. Jak vyplývá z uvedeného zjištění, ČSSZ neřešila kritický stav výpočetního systému dislokovaných pracovišť úplně, komplexně a včas a nevyužila možnosti výběru nejvhodnějšího a nejvýhodnějšího řešení v konkurenčním prostředí. Tím, že vyhlásila OVS pouze na 20 ks serverů pro dislokovaná pracoviště a nikoliv na potřebný počet 102 ks, nevyužila možnosti výraznějších slev z množství a dalších výhod plynoucích z většího objemu zakázky. Navíc tím, že ČSSZ v roce 1995 uhradila částkou 33 022 tis. Kč 20 ks serverů RM400-630, které nebyly v roce 1995 dodány (převzetí těchto serverů do užívání potvrdila fiktivním dokladem a dodávka upravených serverů na model RM400-730 se uskutečnila až v březnu 1996), porušila nejen hledisko hospodárnosti, ale také podmínky pro použití SD stanovené zákonem ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), viz zjištění v bodu B.3 tohoto kontrolního závěru.

1.3. PC systémy

V ustanoveních § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 199/1994 Sb. je uvedeno:

„K uzavření smlouvy na veřejnou zakázku vyhláší zadavatel obchodní veřejnou soutěž o nejvýhodnější nabídku. Při obchodní veřejné soutěži postupuje zadavatel podle obchodního zákoníku, pokud tento zákon nestanoví jinak.“

„Uzavření smlouvy na veřejnou zakázku jiným způsobem než na základě obchodní veřejné soutěže podle odst. 1 je přípustné pouze při splnění podmínek stanovených v § 49 nebo v § 50 tohoto zákona.“

V rozporu s cit. ustanovením ČSSZ uzavřela v roce 1995 kupní smlouvu s dodavatelem PVT, a. s., na 5 ks zařízení INFO - TERMINAL - DIALOG v celkové ceně 2 580 tis. Kč bez vyhlášení OVS nebo výzvy více zájemcům.

2. Stavební a strojní investice

V ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., ve znění zák. č. 148/1996 Sb., je uvedeno:

„K uzavření smlouvy na veřejnou zakázku vyhláší zadavatel obchodní veřejnou soutěž o nejvýhodnější nabídku. Při obchodní veřejné soutěži postupuje zadavatel podle obchodního zákoníku, pokud tento zákon nestanoví jinak.“ (znění platné do 30. 6. 1996)

„K uzavření smlouvy na veřejnou zakázku vyhláší zadavatel obchodní veřejnou soutěž o nejvýhodnější nabídku, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak. Při obchodní veřejné soutěži postupuje zadavatel podle obchodního zákoníku, pokud tento zákon nestanoví jinak.“ (znění platné od 1. 7. 1996)

ČSSZ uzavřela do 30. 6. 1996 kupní smlouvy bez vyhlášení OVS na nákup nemovitostí pro OSSZ Děčín v ceně 13 155 tis. Kč a OSSZ České Budějovice v ceně 10 000 tis. Kč, dále po 1. 7. 1996 na nákup nemovitostí pro OSSZ Trutnov v ceně 24 500 tis. Kč a OSSZ Ostrava v ceně 23 625 tis. Kč.

ČSSZ DP Ústí n. Labem nakoupila v prosinci 1996 u firmy Xertec, spol. s r. o., Praha kancelářskou techniku v celkové výši 147 tis. Kč bez vyhlášení OVS nebo výzvy více zájemcům podle ustanovení § 49a citovaného zákona.

V ustanovení § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, je mj. uvedeno:

„Zboží, u něhož se uplatňuje regulace cen podle § 5 a 6, zařazují cenové orgány rozhodnutím do seznamu zboží s regulovanými cenami ... Seznam a ceny v jeho rámci stanovené a zboží ... uveřejňují cenové orgány v Cenovém věstníku.“

V části II položky 11 písm. B Výměru MF ČR č. 01/94 ze dne 17. 11. 1993 (Cenový věstník částka 33/1993), kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, je mj. uvedeno:

„Stavby, ... dodávky strojů a zařízení... financované za účasti státního rozpočtu a za účasti prostředků poskytnutých z tohoto rozpočtu místním orgánům nebo z dalších prostředků státu.“

Pro účely regulace cen platí: ...

B. ceny podle smluv uzavřených od 1. září 1991 se sjednávají na podkladě vyhodnocení soutěže podle Zadávacího řádu staveb (dále jen 'ZŘS'), který je pro účely regulace cen podle tohoto písmene závazný (Cenový věstník částka 40-42/1991) ...“

ČSSZ jako investor porušila citovaná ustanovení tím, že nesjednala cenu projektových a stavebních prací na podkladě vyhodnocení soutěže podle ZŘS při rekonstrukci, přístavbě a nástavbě objektu OSSZ Plzeň-sever. Na realizaci stavby uzavřela v roce 1994 s firmou Ing. Ant. Postrňhač CSc. - CONSTRUCTA Plzeň smlouvy v celkové výši 11 631 tis. Kč, aniž sjednala cenu prací dle výše uvedeného Výměru MF ČR. Na dokončení stavby a zabezpečení oprav nekvalitních prací provedených tímto dodavatelem, uzavřela ČSSZ v témže roce smlouvy s novým dodavatelem STAVBA, v. d., Praha v celkové výši 11 251 tis. Kč. Rovněž v tomto případě nesjednala cenu stavebních prací na podkladě vyhodnocení soutěže podle ZŘS, ale postupovala podle čl. 6 odst. 2 písm. d) ZŘS zadáním z volné ruky, což přichází v úvahu pouze v naléhavých případech k odstranění následků havárií nebo živelních pohrom a pod. V daném případě však nešlo o naléhavý případ, ale o škodlivé důsledky plynoucí z ne-

provádění kontrol věcného plnění a proplácení faktur ze strany ČSSZ za práce, které původní dodavatel neprovedl vůbec nebo provedl nekvalitně.

3. Dodržení stanoveného účelu a podmínek pro použití systémových investičních dotací

V ustanovení § 5 odst. 2 zák. ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), je uvedeno:

„Na konkrétní akce nebo předem stanovené okruhy potřeb se poskytují účelové dotace, a to za podmínek stanovených zásadami dotační politiky. Mohou být použity jen na určené účely a podléhají ročnímu zúčtování se státním rozpočtem republiky.“

V ustanovení čl. 5 odst. 5 Zásad je mj. uvedeno:

„Výši dotace ... v rámci systémové dotace a podmínky čerpání stanoví zřizovatel ...“

Při rozpisu závazných ukazatelů ČSSZ na rok 1995 stanovilo MPSV pro čerpání prostředků SD mj.:

„... přiměřeně postupovat podle Zásad pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu pro pořízování investičního majetku, č. j. MF 113/1 679/1994, které byly publikovány ve FZ č. 4/94“ a

„... při zadávání zakázek postupovat podle zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.“

V roce 1996 MPSV v podmínkách pro čerpání SD stanovilo ČSSZ mj.:

„... pro použití prostředků systémové investiční dotace platí 'Zásady pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu pro pořízování investičního majetku' vydané MF pod č. j. 13/1 679/1994, uveřejněné ve Finančním zpravodaji č. 4/1994.“

„... dotace ..., jejichž příjemcem bude rozpočtová nebo příspěvková organizace zřízená ústředním orgánem státní správy, smí být použita pouze pro reprodukci investičního majetku ve vlastnictví státu. Výjimky z plnění této podmínky poskytuje ministerstvo financí.“

„... nerespektování výše uvedených podmínek bude kvalifikováno jako neoprávněné použití rozpočtových prostředků.“

ČSSZ porušila výše citovaná ustanovení tím, že v rozporu se stanoveným účelem a platebními podmínkami kupních smluv, ve kterých se smluvní strany dohodly na úhradě ceny až po uskutečnění dodávky:

- použila v roce 1996 bez vyžádání výjimky MF prostředky SD ve výši 3 216 tis. Kč na úhradu dodavatelských faktur za pořízení slaboproudých rozvodů. Tyto rozvody jsou nedílnou součástí stavby v deseti najatých objektech OSSZ, které nejsou ve vlastnictví státu;
- uhradila v letech 1994 - 1996 dodavateli SNI z prostředků SD výdaje neinvestičního charakteru, a to:
 - za materiál k optické archivaci v celkové výši 80 tis. Kč,
 - za „garance a servis na 3 roky“ spojené s dodávkami komponentů informačních technologií (serverů), kte-

ré nejsou dle platné účtové osnovy součástí pořizovací ceny investic, ve výši 6 720 tis. Kč,

- za provedené školení pracovníků ČSSZ ve výši 242 tis. Kč;

- uhradila faktury za dodávky, k jejichž věcnému plnění v tomtež roce nedošlo, a to:
 - v roce 1995 dodavateli SNI částku 281 tis. Kč za část hardwarových a softwarových komponentů optické archivace,
 - v roce 1995 dodavateli IBM částku 25 443 tis. Kč za část dodávky PC systémů,
 - v roce 1996 dodavateli LAMALs, a. s., za 45 ks laserových tiskáren částku 4 630 tis. Kč,
 - v roce 1996 dodavateli SNI částku 1 394 tis. Kč za hardware FDDI Bypass,
 - v roce 1995 dodavateli SNI částku 33 022 tis. Kč za 20 ks serverů RM400-630.

4. Úplnost, průkaznost a správnost účetnictví

V ustanoveních § 4 odst. 2 a 3 a § 7 odst. 1 a 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, je mj. uvedeno:

(§ 4 odst. 2)

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

(§ 4 odst. 3)

„Účetnictví se vede za účetní jednotku jako celek ...“

(§ 7 odst. 1)

„Účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví úplně, průkazným způsobem a správně tak, aby věrně zobrazovalo skutečnosti, které jsou jeho předmětem.“

(§ 7 odst. 3)

„Účetnictví účetní jednotky je vedeno průkazným způsobem, jestliže účetní jednotka účetní případy a účetní zápisy o nich doložila nebo prokázala předepsaným způsobem a inventarizovala majetek a závazky.“

Citovaná ustanovení ČSSZ porušila tím, že:

- nezaúčtovala ke dni 31. 12. 1995 do investičního majetku věci movité i nemovité uvedené do užívání v pořizovací ceně 477 309 tis. Kč a ke dni 31. 12. 1996 v pořizovací ceně 465 014 tis. Kč a neocenovala pozemky o výměře 97 626 m². Obdobně ČSSZ DP Ústí n. Labem nezaúčtovala k 31. 12. 1996 drobný hmotný investiční majetek (dále jen „DHIM“) OSSZ Lito- měřice v celkové hodnotě 1 744 tis. Kč (porušen § 7 odst. 1);
- nedoložila specifikace druhu a množství komponentů informačních technologií a další identifikační údaje o dodávce centrálního výpočetního systému uhrazené v letech 1994 až 1996 v hodnotě 227 708 tis. Kč, které by prokazovaly věcné plnění kupní smlouvy. Doklady (dodací listy) osvědčující průkaznost uvedeného účetního případu ČSSZ nedoložila. Dále v rozporu s uvedeným ustanovením kupní smlouvy ČSSZ provedla úhrady dohodnuté konečné ceny dodávek centrální jednotky modifikace H100-F a

- H100-G v celkové hodnotě 39 306 tis. Kč bez vyhotovení předávacích protokolů (porušen § 7 odst. 3);
- uhradila v roce 1996 z prostředků SD faktury za dodání samostatného programového vybavení v celkové částce 50 321 tis. Kč bez doložení potřebných dokladů prokazujících dodání a převzetí softwaru s uvedením licenčního čísla, místa instalace a nezaúčtovala jej na účet 013 - Software. Obdobným způsobem - bez doložení potřebnými doklady - pořídila v roce 1995 z neinvestičních prostředků software v celkové ceně 34 325 tis. Kč (porušen § 7 odst. 3);
 - nezavedla ve svém účtovém rozvrhu účet 051 - Poskytnuté zálohy na nehmotný investiční majetek a účet 052 - Poskytnuté zálohy na hmotný investiční majetek (dále jen „HIM“) a v důsledku toho neúčtovala v letech 1995 a 1996 o zálohách poskytnutých z prostředků SD dodavatelům výpočetní techniky v celkové výši 32 597 tis. Kč (porušen § 4 odst. 2);
 - uhradila v roce 1995 faktury za pořízení investic (nové přípojky inženýrských sítí a přípravné práce v objektu OSSZ Plzeň-sever) ve výši 2 200 tis. Kč z neinvestičních prostředků. Obdobně ČSSZ DP Hradec Králové uhradila v roce 1996 z neinvestičních prostředků částku ve výši 496 tis. Kč za technické zhodnocení najatého objektu, který je v soukromém vlastnictví (porušen § 4 odst. 2), a tím současně porušila § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb.;
 - nesprávně zaúčtovala na účtu 021 - Budovy, haly a stavby v roce 1995 částku 54 778 tis. Kč a v roce 1996 částku 40 815 tis. Kč, ačkoliv tyto investice nebyly dokončeny. V důsledku toho ČSSZ vykazovala v rozvaze nepravdivé údaje o hodnotě budov a staveb (porušen § 4 odst. 2);
 - nesprávně vedla na účtu 042 - Pořízení hmotných investic ke dni 31. 12. 1995 částku 48 422 tis. Kč a ke dni 31. 12. 1996 částku 38 873 tis. Kč za pořízení slaboproudých rozvodů, ačkoliv tyto byly v daném roce předány do užívání na základě předávacích protokolů (porušen § 4 odst. 2);
 - nevedla ve svém účetnictví zvláštní účet sdružených prostředků, který zřídila jako pověřený investor ve smyslu smlouvy o sdružení při výstavbě sdružené investice OSSZ a Českého červeného kříže Mladá Boleslav. Dle platebních poukazů na tento účet poukázala v letech 1994 a 1995 z investičního čerpacího účtu částku celkem 13 200 tis. Čerpání sdružených prostředků sledovala pouze v jednoduchém účetnictví formou peněžního deníku, což je v rozporu s ustanovením § 9 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb. a s postupy účtování pro rozpočtové a příspěvkové organizace (porušen § 4 odst. 2);
 - nevedla v analytické evidenci ČSSZ majetek uvedený do užívání v zálohových organizacích, a to:

v roce 1995

- 10 ks tiskáren v celkové pořizovací ceně 240 tis. Kč u OSSZ Plzeň-město,
- 3 ks tiskáren v pořizovací ceně 72 tis. Kč u OSSZ Plzeň-jih;

v roce 1996

- server RM400 v pořizovací ceně 2 459 tis. Kč u OSSZ Sokolov,

- 2 ks modemů (zařízení zabezpečující komunikaci mezi počítači prostřednictvím veřejné telefonní sítě) a poplašné zařízení v celkové pořizovací ceně 109 tis. Kč u OSSZ Plzeň-město,
- telefonní ústřednu, zabezpečovací zařízení a kartový systém kontroly docházky v celkové pořizovací ceně 1 666 tis. Kč u OSSZ Plzeň-jih,
- telefonní ústřednu a zabezpečovací zařízení v celkové pořizovací ceně 1 457 tis. Kč u OSSZ Rokycany (porušen § 4 odst. 3 a § 7 odst. 1).

V ustanoveních § 7 odst. 3, § 29 odst. 1 a 3 a § 30 odst. 1, 2 a 3 zák. č. 563/1991 Sb. je mj. uvedeno:

(§ 7 odst. 3)

„Účetnictví účetní jednotky je vedeno průkazným způsobem, jestliže účetní jednotka účetní případy a účetní zápisy o nich doložila nebo prokázala předepsaným způsobem a inventarizovala majetek a závazky.“

(§ 29 odst. 1 a 3)

„Účetní jednotky inventarizací ověřují ..., zda stav majetku a závazků v účetnictví odpovídá skutečnosti.“

„Umožňuje-li to povaha hmotného majetku kromě zásob a peněžních prostředků v hotovosti, mohou účetní jednotky provést inventarizaci v delší lhůtě, která však nesmí překročit dva roky.“

(§ 30 odst. 1, 2 a 3)

„Skutečné stavy majetku a závazků se zjišťují inventurou fyzickou ...; tyto stavy se zaznamenávají v inventurních soupisech ...“

„Fyzickou inventuru hmotného majetku, kterou nelze provést ke dni účetní závěrky, lze provádět v průběhu posledních tří měsíců účetního období ... Přitom se musí prokázat stav hmotného majetku ke dni účetní závěrky údaji fyzické inventury opravenými o přírůstky a úbytky uvedeného majetku ...“

„Inventarizační rozdíly vyúčtují účetní jednotky do účetního období, za které se inventarizací ověřuje stav majetku a závazků.“

Citovaná ustanovení ČSSZ porušila tím, že:

- inventarizaci investičního majetku provedenou ke dni 31. 12. 1995 neprovedla v zákonem stanovené lhůtě, neboť předchozí inventarizaci majetku provedla v roce 1992 (porušen § 29 odst. 3);
- neověřila při inventarizaci investičního majetku provedené ke dni 31. 12. 1995, zda stav majetku v účetnictví odpovídá skutečnosti, neboť ve smyslu nesprávně formulovaného příkazu ředitele ČSSZ vydaného k provedení inventarizace porovnála skutečný stav majetku pouze se stavem evidenčním, který však nebyl shodný se stavem účetním (porušen § 29 odst. 1), např.:
- OSSZ Sokolov uvedla v inventurním soupisu u 5 ks počítačů IBM včetně příslušenství nulovou pořizovací cenu, ačkoliv jejich pořizovací cena byla 297 tis. Kč,

- OSSZ Karlovy Vary uvedla v inventurním soupisu hodnotu osobních počítačů a tiskáren s nulovou pořizovací cenou, ačkoliv jejich pořizovací cena byla 535 tis. Kč (naproti tomu zjistila přebytek 2 počítačů včetně příslušenství pořízených v roce 1994, které nebyly oceněny a vedeny v účetnictví do ukončení kontroly NKÚ);
- neinventarizovala některý majetek, např. účet 042 - Pořízení hmotných investic, jehož stav ke dni řádné účetní závěrky za rok 1995 činil 312 982 tis. Kč (porušen § 29 odst. 1);
- v důsledku nesprávně provedené inventarizace nezjistila veškerý majetek, který užívala, nezaznamenala skutečné stavy majetku do inventurních soupisů (porušen § 30 odst. 1), např.:
 - 990 ks počítačů a 768 ks tiskáren v celkové hodnotě 218 815 tis. Kč pořízených v roce 1991,
 - software nakoupený a předaný do užívání v roce 1995 v hodnotě 34 325 tis. Kč,
 - budovy šesti OSSZ nabyté bezúplatným převodem v období let 1990 - 1995 v hodnotě 24 606 tis. Kč,
 - OSSZ Cheb nezaznamenala do inventurního soupisu telefonní ústřednu a poplašné zařízení a uvedla hodnotu HIM o 887 tis. Kč nižší,
 - OSSZ Rychnov n. Kněžnou při inventarizaci HIM provedla pouze soupis majetku pořízeného do konce roku 1994 a nezvýšila jeho skutečný stav o 6 ks počítačů pořízených v roce 1995 v celkové hodnotě 361 tis. Kč,
 - OSSZ Děčín nezaznamenala do inventurního soupisu v roce 1995 majetek pořízený v letech 1994 až 1995 v hodnotě 89 tis. Kč,
 - OSSZ Plzeň-město nedoložila inventurní soupisy hmotného investičního majetku k datu provedení inventarizace v roce 1995;
- nezdokladovala ani nezúčtovala inventarizační rozdíly zjištěné inventarizací, tj. manko ve výši 3 363 tis. Kč a přebytek představující např. 64 ks počítačů, 6 ks tiskáren, telefonní ústřednu, kopírovací stroj, vrtačku, frankovací stroj a další majetek, který nebyl oceněn (porušen § 30 odst. 3);
- ČSSZ DP Hradec Králové nezajistila provedení inventarizace majetku ke dni řádné účetní závěrky, tj. ke dni 31. 12. 1995. Inventarizaci HIM provedla ke dni 30. 11. 1995. Zjištěný stav nebyl ke konci účetního období doplněn o přírůstky a úbytky majetku. HIM nakoupený v období od 1. 12. do 31. 12. 1995 v celkové hodnotě 213 tis. Kč nebyl veden v předepsané evidenci včetně ocenění, sepsán a inventarizován (porušen § 30 odst. 2);
- OSSZ Hradec Králové neocenila, nevedla v předepsané evidenci a neinventarizovala majetek pořízený v období od 1. 12. do 31. 12. 1995 v celkové hodnotě 425 tis. Kč, obdobně postupovala OSSZ Trutnov u majetku v celkové hodnotě 369 tis. Kč, OSSZ Náchod u majetku v celkové hodnotě 380 tis. Kč, OSSZ Rychnov n. Kněžnou u majetku v celkové hodnotě 273 tis. Kč a OSSZ Domažlice u majetku v celkové hodnotě 72 tis. Kč (porušen § 30 odst. 2).

V ustanovení § 13 odst. 3 zák. č. 563/1991 Sb. je uvedeno:

„Peněžní částky v knihách analytické evidence musí odpovídat příslušným souhrnným peněžním částkám na syntetických účtech, k nimž se tato evidence vede.“

ČSSZ citované ustanovení porušila tím, že peněžní částky v knihách analytické evidence neodpovídaly příslušným souhrnným peněžním částkám na syntetických účtech, k nimž se tato evidence vede.

Rozdíly mezi syntetickými účty a analytickou evidencí činily

k 31. 12. 1995 u účtů:

021 - Budovy, haly a stavby	- 262 931 tis. Kč,
022 - Samostatné movité věci ...	+ 250 590 tis. Kč,
028 - DHIM	+ 4 645 tis. Kč,
031 - Pozemky	+ 12 363 tis. Kč;

k 31. 12. 1996 u účtů:

021 - Budovy, haly a stavby	- 173 043 tis. Kč,
022 - Samostatné movité věci ...	+ 265 405 tis. Kč,
028 - DHIM	- 926 tis. Kč,
031 - Pozemky	+ 19 011 tis. Kč.

Shrnutí a vyhodnocení

Ministerstvo práce a sociálních věcí

- nestanovilo ČSSZ jednoznačně podmínku při rozpisu závazných ukazatelů v roce 1995 dodržovat Zásady pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu pro pořizování investičního majetku a neprovádělo kontrolu dodržování podmínek pro čerpání SD.

Česká správa sociálního zabezpečení

- nezpracovala do konce roku 1996 ucelenou koncepci vytváření a rozvoje informačního systému,
- postupovala při pořizování jednotlivých komponentů informačních technologií v celkové hodnotě 501 553 tis. Kč neefektivně a nevhodně a ve většině případů i v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek, resp. ZŘS,
- v rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek pořídila na základě kupních smluv uzavřených bez vyhlášení obchodní veřejné soutěže nemovitosti pro OSSZ Děčín, České Budějovice, Trutnov a Ostrava v celkové hodnotě 71 280 tis. Kč,
- nesjednala cenu projektových a stavebních prací v celkové výši 22 882 tis. Kč při rekonstrukci OSSZ Plzeň-sever na základě vyhodnocení soutěže podle ZŘS,
- použila prostředky systémové dotace ve výši 10 258 tis. Kč na jiný než stanovený účel,
- uhradila faktury ve výši 64 770 tis. Kč za dodávky, k jejichž věcnému plnění v témže roce nedošlo,
- nevedla účetnictví hmotného investičního majetku úplně, průkazně a správně tak, aby zobrazovalo věrně a úplně skutečnosti, které jsou jeho předmětem, a rovněž neprokázala inventarizacemi, že stav investiční-

ho majetku vedený v účetnictví odpovídá skutečnosti. Např. nedoložila specifikace druhu a množství komponentů informačních technologií a další identifikační údaje o dodávce centrálního výpočetního systému uhrazené v letech 1994 - 1996 v hodnotě 227 708 tis. Kč, které by prokazovaly věcné plnění kupní smlouvy. Dále nezaúčtovala ke dni 31. 12. 1995 do investičního majetku věci movité i nemovité uvedené do užívání v pořizovací ceně 477 309 tis. Kč a ke dni 31. 12. 1996 v pořizovací ceně 465 014 tis. Kč a neocenila pozemky o výměře 97 626 m². Připustila nesoulad mezi syntetickými účty a analytickou evidencí na majetkových účtech, který představoval ke dni 31. 12. 1995 částku 530 529 tis. Kč a ke dni 31. 12. 1996 částku 458 385 tis. Kč.

V souvislosti s předmětem kontroly prověřoval NKÚ podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumával jejich věcnou a formální správnost a posuzoval, zda jsou účelné a hospodárné. Při prověřování postupu podle zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákona č. 148/1996 Sb., NKÚ zjistil, že ČSSZ nedodržela v několika případech zejména ustanovení § 3 odst. 1 a 2 tohoto zákona, která se týkají způsobů zadání veřejných zakázek. Smlouvy s dodavateli byly uzavřeny bez vyhlášení obchodní veřejné soutěže nebo bez použití jiných způsobů zadání veřejných zakázek uvedených v části třetí citovaného zákona. V páté části tohoto zákona, ve které jsou společná, přechodná a závěrečná ustanovení, je v § 70 uvedeno:

„Smlouva na veřejnou zakázku uzavřená v rozporu s tímto zákonem je neplatná. Změny ve smlouvě v rozporu s podmínkami obchodní veřejné soutěže jsou neplatné.“

Problém s aplikací uvedeného ustanovení nastává v případě, uzavře-li zadavatel s dodavatelem smlouvu, jejímž předmětem byla např. koupě nemovitosti, nájem, zhotovení, montáž a pod., bez vyhlášení obchodní veřejné soutěže nebo bez použití jiných způsobů zadání veřejné zakázky, přičemž účastníci sami se neplatnosti nedovolávají a smlouvu považují za platnou. Z hlediska právní teorie je uzavření takové smlouvy právním úkonem, který není dovolený, protože je svým obsahem nebo účelem v rozporu se zákonem. Podle ustanovení § 39 občanského zákoníku jde o absolutně neplatný právní úkon, jehož neplatnost nastává přímo ze zákona. V takovém případě se neplatnosti může dovolat kdokoliv, nejen účastníci právního úkonu. Soudy, popř. jiné státní orgány k neplatnosti přihlížejí z úřední povinnosti, aniž by ji musel někdo namítat. Otázkou zůstává, jaké právní následky ze smlouvy uzavřené v rozporu se zákonem vyplývají pro její účastníky, kteří se neplatnosti dovolávat nechťejí, protože k porušení smluvní povinnosti mezi nimi nedošlo, a jaký právní zájem dovolat se neplatnosti smlouvy by mohl mít ten, kdo není jejím účastníkem. Za rozhodující pro posouzení neplatnosti uzavřené smlouvy může být považována skutečnost, zda podle ní má být plněno, nebo již bylo splněno, jakož i posouzení právních následků z hlediska závažnosti porušení jednotlivých ustanovení. Ne každé porušení zákona v postupu zadavatele musí nutně znamenat, že smlouva byla uzavřena v rozporu se zákonem. Z tohoto pohledu považuje NKÚ za vhodné posoudit při nejbližší novelizaci zákona o zadávání veřejných zakázek účelnost stávající právní úpravy uvedené v § 70 zákona v těchto širších souvislostech i ve vztahu k zákonným oprávněním Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a eventuálně označit v zákoně ta ustanovení, která neplatnost způsobují.