

Metodický pokyn CHJ č. 15



Centrální harmonizační jednotka
Ministerstvo financí ČR

Správa majetku

v souladu s principy 3E

Verze 2.0

Vydáno dne 15. 2. 2021

Aktualizováno dne 1. 12. 2025

Obsah

1	Úvod	1
2	Předpoklady řádné správy majetku	4
3	Evidence majetku a jeho změn	5
3.1	Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla	5
3.2	Klíčové otázky	6
3.3	Příklady dobré a špatné praxe	8
4	Inventarizace	11
4.1	Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla	11
4.2	Klíčové otázky	12
4.3	Příklady dobré a špatné praxe	14
5	Požizování majetku	16
5.1	Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla	16
5.2	Klíčové otázky	20
5.3	Příklady dobré a špatné praxe	22
6	Stavební projekty	27
6.1	Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla	27
6.2	Klíčové otázky	28
6.3	Příklady dobré a špatné praxe	29
7	Využívání, údržba a udržitelnost majetku	33
7.1	Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla	33
7.2	Klíčové otázky	37
7.3	Příklady dobré a špatné praxe	39
8	Pronájem a bezplatné užívání majetku	42
8.1	Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla	42
8.2	Klíčové otázky	43
8.3	Příklady dobré a špatné praxe	44
9	Vyřazení a prodej majetku	47
9.1	Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla	47
9.2	Klíčové otázky	49
9.3	Příklady dobré a špatné praxe	49
10	Organizační zajištění správy majetku	50
10.1	Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla	51
10.2	Klíčové otázky	53
10.3	Příklady dobré a špatné praxe	55

1 Úvod

Metodický pokyn Centrální harmonizační jednotky č. 15 „Správa majetku v souladu s principy 3E“ (dále také jako „příručka“) je určen pro všechny organizace, které hospodaří s veřejnými prostředky¹. Značná část veřejných prostředků je využívána k pořízení a obnově majetku. Za zmínku v tomto ohledu jistě stojí investice do infrastruktury, oblasti informačních technologií a systémů, ale i pořízení majetku potřebného pro řádný provoz úřadů. Na druhé straně je značná část majetku označována jako majetek nepotřebný, přičemž takový majetek je následně vyřazován a odprodáván, nebo likvidován.

Aby bylo možné dělat všechna tato operativní rozhodnutí i rozhodnutí strategická, tj. rozhodnutí, která mají smysl z koncepčního a dlouhodobého hlediska, je nezbytné mít k dispozici informace o aktuálním stavu majetku. Evidence majetku však bývají často pouze dílčí, neúplné, nebo mezi sebou nejsou propojené. Takové evidence pak podávají zkreslený obraz o stavu majetku v organizaci a není možné na jejich základě provádět kompetentní rozhodnutí, která by byla v souladu s principy účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti.

Příručka pracuje s pojmem majetek v širším slova smyslu. O majetku se proto uvažuje jako o souboru dostupných nepersonálních aktiv, které má daná organizace k dispozici pro účely naplňování svého poslání, ať už se jedná o nemovitý majetek, movitý majetek (počítačové vybavení, nábytek atp.) nebo finanční prostředky. V každé organizaci přitom probíhají (resp. měly by probíhat) různé řídicí a kontrolní procesy, které mají zajišťovat řádné plnění zákonem stanovených povinností. **Pojem majetek v rámci této příručky tedy představuje veškerý majetek, se kterým je organizace oprávněna hospodařit, ať už se jedná o nemovitost, IT systém, vybavení kanceláří, software, pohledávky nebo také svěřený majetek.**

Tato příručka je určena zejména pro zaměstnance, kteří jsou odpovědní za správu majetku dané organizace a za nastavování pravidel jeho užívání a kontroly a pro zaměstnance v organizacích veřejné správy, kteří vykonávají kontrolu či audit majetku a majetkových operací (zejména se bude jednat o kontrolory a interní auditory).

Hlavním cílem této příručky je napomoci organizacím naplnit požadavky zákona č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí (dále „zákon o řízení a kontrole veřejných financí“)². Hlavní pozornost je tedy věnována aplikaci principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti (dále také „principy 3E“) při nakládání s majetkem a vytváření vhodných předpokladů a funkčních kontrolních mechanismů pro naplnění těchto principů v oblastech souvisejících se správou majetku.

Povinnost nakládat s veřejnými prostředky (a tedy i s majetkem orgánu veřejné správy) účelně, hospodárně a efektivně je v rámci zákona o řízení a kontrole veřejných financí definována skrze zásadu žádného finančního řízení. Samotné pojmy jsou přitom definovány následovně:

- účelné je takové nakládání s veřejnými prostředky, kdy dosažené výsledky odpovídají stanoveným cílům,
- hospodárné je takové nakládání s veřejnými prostředky, kdy jsou zdroje k dispozici ve správnou dobu, v dostatečném množství, v přiměřené kvalitě a za co nejvýhodnější cenu a
- efektivní je takové nakládání s veřejnými prostředky, kdy je dosaženo co nejlepšího vztahu mezi použitými zdroji, provedenými činnostmi a dosaženými výsledky.

Zásadou řádného finančního řízení jsou přitom v rámci orgánů veřejné správy povinni řídit se všechny osoby, které hospodaří s veřejnými prostředky, nikoliv tedy pouze vedoucí zaměstnanci, kteří např. schvalují majetkové operace či se podílí na nastavení pravidel správy majetku, ale také řadoví zaměstnanci, kteří majetek při výkonu své práce běžně užívají.

¹ Zejména se bude jednat o orgány veřejné správy dle § 2 odst. 1 zákona č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí.

² Tato příručka byla v roce 2025 aktualizována (verze 2.0) v souladu se zákonem o řízení a kontrole veřejných financí, který s účinností od 1. ledna 2027 nahrazuje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

Zdroji se pro účely výkladu výše uvedených definic principů 3E nemají namysli pouze finanční prostředky či majetek orgánu veřejné správy, v širším slova smyslu se může jednat také například o lidské zdroje, data, informace, technologie či energie. Příručka proto pracuje s pojmy účelnost, hospodárnost a efektivnost v komplexních souvislostech s vybranými řídicími a kontrolními procesy v oblasti správy a hospodaření s majetkem organizace, nikoliv pouze v souvislosti s pohyby finančních prostředků.

Schopnost vyhodnotit specifika majetku jednotlivých organizací je přitom nezbytným předpokladem pro správná rozhodnutí, a tím i naplňování potřeb a cílů dané organizace. Primárním cílem této příručky je proto přispět k posílení této schopnosti jak u osob podílejících se na řízení zdrojů a procesů v oblasti správy majetku, tak u pracovníků podílejících se na související kontrolní činnosti.

Účelem této příručky je také na konkrétních případech ilustrovat, jak lze pohlížet na vybrané oblasti majetku, na některé jejich vzájemné vazby i vybrané kontrolní procesy, které nad těmito prvky probíhají, jako na vzájemně propojenou oblast řídicího a kontrolního systému. Přiměřeně a účinně nastavený řídicí a kontrolní systém – i v oblasti nakládání s majetkem – pak přispívá k účelnějšímu, hospodárnějšímu a efektivnějšímu nakládání s veřejnými prostředky.

Účelem této příručky naopak není a nemůže být poskytnutí závazného vyčerpávajícího výkladu k příslušným ustanovením relevantních zákonů, které se dotýkají hospodaření s majetkem státu³ nebo majetku územních samosprávních celků⁴, případně které se dotýkají veškerých procesů souvisejících například s evidencí, účtováním⁵, nebo kontrolní činností nad tímto majetkem.

Vzhledem k širokému vymezení subjektů a adresátů, kterým je příručka určena, a tím i k široké oblasti dopadajících předpisů s různými pravidly pro nakládání s majetkem (viz předchozí odstavec), je vždy třeba pamatovat na různorodost příslušné právní úpravy, a proto je nutné níže uvedené principy a doporučení aplikovat výhradně a pouze pokud to příslušné předpisy, dopadající na danou organizaci, umožňují.

Příručka je metodickým materiálem doporučujícího charakteru a není pro orgány veřejné správy žádným způsobem závazná.

V rámci metodické příručky budou diskutovány všechny klíčové fáze, které jsou součástí životního cyklu majetku (viz Obrázek č. 1) od jeho nákupu, až po jeho vyřazení. Dále budou také rozebrány podpůrné procesy v rámci organizace, jejichž cílem je zajistit, aby bylo jejím majetkem nakládáno účelně, hospodárně a efektivně. Metodická příručka vychází ze zákonných požadavků a přináší možné způsoby jejich aplikace v praxi orgánů veřejné správy. Na stěžejní ustanovení právních předpisů upozorňují modré rámečky. Podkapitola „Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla“ uvádí vhodné nastavení procesů správy majetku v mezích vymezených právními předpisy. Míra jejího využití v rámci konkrétní organizace závisí na celé řadě faktorů, zejména velikosti a struktuře jak organizace, tak spravovaného majetku. Podkapitola „Klíčové otázky“ upravuje seznam otázek, které by v rámci řádné správy majetku měly být zodpovězeny, resp. nastaveny, případně mohou být využity jako podklad pro výkon interního auditu nebo kontroly.

³ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, včetně prováděcí vyhlášky č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu.

⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

⁵ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.



Obrázek 1 – Životní cyklus majetku

2 Předpoklady řádné správy majetku

Základní předpoklady řádné správy majetku, tedy správy majetku v souladu s principy účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti jsou:

- Sjednocení a racionalizace evidencí majetku tak, že jsou evidence majetku vzájemně provázány a umožňují v kterémkoliv okamžiku poskytnout odpovědi na otázky ohledně objemu, struktury a stavu majetku.
- Přijímání rozhodnutí o majetku na základě komplexní úvahy, při které organizace posuzuje a vyhodnocuje dostupné alternativy
 - Při pořizování nového majetku organizace zohledňuje, jak dochází k obnově či vyřazování stávajícího majetku;
 - Organizace posuzuje výhodnost stávající struktury vlastněného majetku ve vztahu k využívání různých forem užívacích vztahů;
 - Organizace analyzuje náklady na rozvoj a funkčnost stávajícího systému v porovnání s náklady na vývoj a funkčnost případného nového informačního systému;
 - Organizace zohledňuje rozpočtové možnosti při pořízení nového majetku.
- Racionalizace procesů v organizaci tak, aby byla naplněna podstata právních předpisů místo „pouhého“ naplňování formálních povinností vyplývajících z příslušné legislativy. Např. řádná inventarizace, ke které organizace přistupuje jako k nástroji sloužícímu k potvrzení funkčnosti procesů a evidencí majetku, nejenom jako k prostředku pro formální vytvoření soupisu majetku.
- Rozdělení kompetencí v organizaci tak, aby pověřená osoba mohla ovlivňovat celkový kontext svěřené oblasti, namísto ovlivňování pouze dílčích prvků, které nemají vazbu na cíle stanovené v organizaci.
- Posun následné kontroly v organizaci od kontroly formálních náležitostí ke kontrole naplňování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti
 - Organizace omezuje kontrolní postupy, které vedou pouze k formalistickým zjištěním bez přidané hodnoty pro danou organizaci;
 - Místo toho se organizace zaměřuje na takové postupy, které prověřují funkčnost nastavených kontrolních procesů a mechanismů;
 - Organizace klade důraz na využívání výsledků z provedených kontrol pro další zlepšování nastaveného řídicího a kontrolního systému.
- Identifikace rizik souvisejících se správou majetku, na která organizace zaměřuje hlubší kontrolní činnost.

3 Evidence majetku a jeho změn

Každá organizace musí znát, s jakým majetkem je oprávněna disponovat. Bez těchto údajů nelze zjistit, zda nějaký majetek nebyl spotřebován, odcizen nebo zpronevěřen, nelze zjistit, zda je o takový majetek pečováno. Nelze zjistit, zda je využíván (např. zda je z něj inkasován nájem) a nelze kontrolovat nakládání s ním (např. prodej, pronajmutí). Z toho důvodu musí být nejasnosti ohledně skutečného stavu majetku automaticky považovány za selhání v oblasti hospodaření s majetkem. Řádný přehled o majetku je součástí řádného hospodaření s veřejnými prostředky.

Základní otázka pro tuto kapitolu:

- Jsou zástupci organizace schopni kdykoliv vygenerovat úplný a aktuální přehled vybraného majetku?

3.1 Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla

Evidence majetku jsou vzájemně provázány a umožňují v kterémkoliv okamžiku poskytnout odpovědi na otázky ohledně objemu, struktury a stavu majetku.

Základním dokumentem, který obsahuje přehled o veškerém majetku, je rozvaha, konkrétně se jedná o výčet aktiv. Rozvaha by tedy měla poskytnout první hrubý přehled o druzích majetku a o tom, jak velká hodnota jednotlivých skupin majetků je.

Detailní přehled majetku přináší dílčí evidence. V rámci této metodické příručky **není** pojem dílčí evidence majetku používán v účetním slova smyslu. Existence funkčních dílčích evidencí majetku předpokládá, že pro každý typ majetku existuje v organizaci pověřená osoba, která má úplný přehled o množství a stavu vybraného majetku v organizaci. Rovněž musí existovat jasná pravidla, na základě kterých se provádějí v dílčích evidencích změny. Většina z nich se nachází v účetnictví (účetním software), ale není to absolutní pravidlo. Zvláštním případem může být i tzv. operativní evidence dle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Příklady dílčích evidencí:

- dlouhodobý majetek nehmotný a hmotný: registr majetku, inventární karty majetku (obvykle v účetním SW),
- zásoby: skladová evidence,
- pohledávky: různé typy evidencí na sledování pohledávek, jejich úhrad a platební morálky,
- peníze: pokladní kniha a kniha bankovních účtů (obvykle běžná, v podstatě neoddělitelná součást účetního SW).

Důležitým prvkem je křížová kontrola dílčích evidencí, například:

- evidence bytů × pohledávky z nájmu,
- pokuty uložených městskou policií × vymáhané pohledávky,
- vozidla × spotřeba pohonných hmot × typ pohonných hmot × údaje v knize jízd,
- IT systémy × náklady na jejich údržbu, updaty, upgrady.

Zaznamenávání změn majetku v účetnictví se obvykle provádí na základě změn provedených v jednotlivých dílčích evidencích majetku. Pro řádné vedení evidence majetku je naprosto zásadní, že dílčí evidence musí obsahovat stejné údaje o stavu a změnách majetku, jinými slovy, že účetnictví a tyto dílčí evidence si musí navzájem odpovídat. Každá evidence by u změn majetku vždy měla obsahovat odkaz na dokument, kterým je daná změna doložena. Klíčové je, aby záznamy v evidenci byly nezměnitelné. Každou úpravu v evidenci by měla provázet příslušná auditní stopa.

Zásadní otázkou je dále přístup k evidencím a oprávnění v nich dělat změny a mazat. To by mělo být umožněno co nejužší skupině osob, které za evidenci nesou osobní odpovědnost. Veškeré změny by také

měly být logované, tj. mělo by být dohledatelné, že v evidenci došlo ke změně (popř. k výmazu záznamu), jaký byl původní záznam před jeho změnou či smazáním a kdo to provedl.

Dobrym pravidlem je, že ten, kdo je odpovědný za evidenci majetku není zároveň odpovědný za samotný majetek (např. je porušením pravidel účinné kontroly, aby stejná osoba rozhodovala o vyřazení dlouhodobého majetku a zároveň takové vyřazení zaevidovala).

Ten, kdo vede danou evidenci, je povinen změny majetku v této evidenci zaznamenávat jen na základě autorizovaných transakcí (např. podepsaného dokladu příslušným odpovědným zaměstnancem). Následně je možné uvažovat o sjednocení a racionalizaci evidencí majetku.

Dodržování výše uvedených zásad vede k integritě evidence majetku, tedy ke stavu, při kterém je evidence v dané organizaci celistvá, správná, úplná, a nejsou v ní prováděny žádné nežádoucí (neautorizované) změny, které by měly negativní dopad na její vypovídací schopnost. Integritu je přitom nutné zachovávat ne pouze na úrovni konkrétních evidencí, ale na úrovni evidence v dané organizaci jako takové, v opačném případě by mohlo například docházet k neúplnosti evidencí, tj. evidence některé skupiny majetku by mohla zcela chybět.

Úplnost evidence majetku

Zásadní systémovou otázkou je, zda je evidence majetku úplná – např. zda jsou evidovány všechny pohledávky z nájmu nebo pokut, aby případně mohly být vymáhány. Neúplnost evidence majetku může vést k ne hospodárnosti – například nezaevidování pohledávky z nájmu způsobí, že takový nájem nikdy nebude po nájemci vyžadován. Organizace by se tedy měla zabývat tím, zda je systematicky zajištěno, aby v evidencích nic nechybělo.

► § 8 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví

V rámci kontroly je nejprve nutné pořídit úplný seznam všech dílčích evidencí, které jsou vedeny a zjistit, kdo je odpovědný za vedení těchto evidencí a jejich aktualizaci. Dále je nutné se seznámit s tím, kdo do těchto dílčích evidencí smí zasahovat a kdo a na základě čeho rozhoduje o tom, že se údaje v dané evidenci změň.

Evidence pohledávek

U pohledávek je zásadní, aby organizace řádně zaznamenávala jejich vznik, tj. aby byl vždy zaevidován předpis očekávané platby a jejich zánik (např. v důsledku platby nebo odpisu).

► § 25 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví

Za účelem řádné evidence pohledávek lze například využít logické provázanosti mezi různými evidencemi – např. evidence městských nebytových prostor, evidence nájemních smluv a evidence pohledávek z nájmu nebo registr uložených pokut a evidence pohledávek z těchto pokut. Dále lze za tímto účelem využít automatizovaných procesů, např. automatické generování faktur za nájem každý měsíc. Úvahy o úplnosti by měly být i standardní součástí inventur (viz kapitolu Inventarizace).

3.2 Klíčové otázky

č. Klíčové otázky

- 1) **Existuje centrální evidence majetku (registr majetku)?**
- 2) **Existují s ohledem na velikost organizace relevantní dílčí evidence majetku?**
- 3) **Je vedena dílčí evidence pro všechny typy majetku?**

- 4) Jsou dílčí evidence majetku kompletní? Je veškerý vlastní i spravovaný majetek evidován?
- 5) Kontroluje se pravidelně, že tyto evidence obsahují správné údaje?
- 6) Je libovolně vybraný majetek dohledatelný v evidenci?
- 7) Je vždy zaúčtován předpis pohledávky?
- 8) Rovná se úhrn majetku uvedený v rozvaze součtu majetku dle všech dílčích evidencí?
- 9) Odpovídají údaje o stavu a změnách majetku uvedené v dílčí evidenci údajům uvedeným v rozvaze?
- 10) Jsou dílčí evidence pohledávek mezi sebou provázány? Dochází k předávání informací mezi nimi? Projeví se změna v jedné evidenci v souvisejících evidencích?
- 11) Jsou relevantní dílčí evidence majetku provázány na registr smluv?
- 12) Probíhá pravidelná kontrola provázanosti evidencí? Jsou zajištěny informační toky do evidence / mezi evidencemi?
- 13) Je stanovena odpovědnost za vedení, správu a úplnost evidence majetku? Je tato odpovědnost přiměřeně upravena interními předpisy?
- 14) Je za každou dílčí evidenci nějaký útvar odpovědný? (např. IT oddělení za software)
- 15) Je určena konkrétní osoba za správu každé z dílčích evidencí? Má každá evidence svého vlastníka?
- 16) Jsou řádně nastavena oprávnění k přístupu k dílčím evidencím? Je s tím spojena odpovědnost osob, které mají přístup? Jsou všechny změny logované?
- 17) Je u změny majetku v evidenci uveden odkaz na dokument, kterým je daná změna doložena?
- 18) Jsou stanoveny náležitosti dokumentů, na jejichž základě probíhají změny v evidenci majetku?
- 19) Jsou nastavena pravidla pro změnu údajů v dílčích evidencích (pravidla pro zápis nebo výmaz z evidence)? Jsou tato pravidla nastavena řádně? Je stanoveno kdo a na základě čeho rozhoduje o tom, že se údaje v dané evidenci majetku změní?
- 20) Na základě jakého procesu se majetek dostane do evidence / projeví se změny v evidenci? Existuje proces pro každou dílčí evidenci?
- 21) Jak probíhá schvalování operací, které se projeví změnou v evidenci majetku (např. schvalování odpisů / vyřazení pohledávky / vyřazení majetku? Je proces transparentní a v souladu se zákonem?
- 22) Jsou stanoveny pravidla pro rozhodování o nestandardních situacích a výjimkách?
- 23) Je rozdělena odpovědnost za evidenci majetku a za jeho správu?
- 24) Je jasně stanovena odpovědnost za rozhodnutí o zařazení/vyřazení majetku?
- 25) Je možné v jakémkoliv okamžiku ověřit, jaký majetek byl vyřazen a u jakého majetku je to v plánu?

-
- 26) **Existuje u každého majetku dohledatelný dokument, na jehož základě byl do evidence zařazen, popř. vyřazen? Je o veškerých rozhodnutích souvisejících s využitím majetku vedena řádná auditní stopa?**
-

3.3 Příklady dobré a špatné praxe

► Příklad dobré praxe

Vedení majetkové evidence

Organizace řádným způsobem eviduje základní informace ke každému majetku prostřednictvím Inventurních karet majetku v majetkovém modulu ekonomického systému. Při zařazování majetku, ať už se jedná o drobný, či dlouhodobý hmotný/nehmotný, jsou evidovány následující údaje:

- data pořízení, zavedení (případně i plánované datum vyřazení), způsob pořízení a související doklad nebo alespoň odkaz na něj),
- název majetku, typové označení (případně výrobce a výrobní číslo), typ majetku a inventurní číslo (v ideálním případě rovněž opatření majetku unikátním čárovým kódem),
- vstupní cena, zvýšení ceny (případně technické zhodnocení), odpisy, oprávky, zůstatková cena/hodnota,
- umístění majetku a odpovědná osoba (v příruční evidenci rovněž založené podepsané převzetí majetku).

Tímto způsobem je zajištěno řádné vedení majetkové evidence, organizace má v každém okamžiku k dispozici aktuální informace o stavu majetku, jeho hodnotě a lokaci. Majetkový modul ekonomického systému je zároveň informačně provázaný s účetním modulem, a tak umožňuje některé opakující se účetní zápisy provádět automatizovaně (tj. účetní odpisy na měsíční bázi), čímž snižuje i administrativní zátěž.

► Příklad dobré praxe

Správná evidence IT

Evidence IT je nastavena tak, že umožňuje mít kdykoliv k dispozici okamžitou informaci, kde je jaká technika včetně SW nainstalována, kde byla předtím, na základě jaké smlouvy byla dodána a zda není ohlášeno koncem podpory výrobcem. Tohoto bylo dosaženo tím, že pro oblast IT byla zvolena jiná evidenční pravidla než pro nábytek nebo budovy (např. tzv. průběžná inventarizace).

Tento přístup je jediný možný, jelikož IT specialista má velice krátké reakční časy pro změny či opravy, zatímco běžné periody pro změnu evidence majetku mohou být v řádu týdnů nebo měsíců. Navíc může docházet k dílčím změnám – výměně jen konkrétních komponent, které nelze u běžné evidence majetku postihnout v případě, že je např. stolní počítač inventarizován jako celek jediným číslem. To může v praxi vést k situacím, kdy IT oddělení odmítá vyměnit jen dílčí komponentu a trvá na výměně celku (např. odmítnutí vyměnit nefunkční dokovací stanici s odůvodněním, že k tomu notebooku patří tato jediná a že funkční dokovací stanice může přinést, ale že by se musel vyměnit i notebook). To samozřejmě vede k neúčelnosti, nehospodárnosti a neefektivnosti.

► Příklad dobré praxe

Řízení pohledávek

Předpokladem řádného řízení pohledávek je propracovaná evidence včetně podrobné analytiky. Jen tak je možné v jakémkoliv okamžiku mít detailní informace o věkové struktuře pohledávek, tzn. členění

pohledávek do splatnosti a po splatnosti včetně rozdělení do intervalů podle počtu dní po splatnosti. Dobrou praxí je i rozdělení pohledávek podle věřitelů nebo právních titulů.

Na evidenci by mělo navazovat vymáhání pohledávek, resp. nejdříve upomínání dlužníků. Upomínání přichází do úvahy zejména v případě, že je reálná naděje, že dlužník povinnost splní dobrovolně nebo je případně možné se s ním dohodnout na vhodném řešení (např. splátkový kalendář). Dobrou praxí je upomínkový proces rozdělený na několik fází. Například po 15 dnech po splatnosti je zasílána první upomínka včetně detailní identifikace pohledávky, v případě nezaplacení je posílána druhá upomínka například po 30. dnu splatnosti a následně případně i třetí upomínka po 45. dnu splatnosti. Poslední upomínka označena jako „Poslední upomínka – pokus o smír“ obsahuje upozornění, že v případě nezaplacení bude přistoupeno k dalším krokům ve vymáhání pohledávky.

Při rozhodnutí o způsobu vymáhání pohledávky organizace zohledňuje nejen související náklady, které vznikají přímo jí (např. náklady na právní zastoupení nebo konzultace), ale také náklady na straně dlužníka. Organizace by měly zvážit zejména u bagatelních částek⁶, zda přistupovat k soudní exekuci.⁷ U těchto částek by měla organizace posoudit, zda případné náklady na vymáhání nepřevyšují významně výši dluhu.

► Příklad dobré praxe

Řízení dluhů

Stejně jako v případě pohledávek, je i přehled o struktuře dluhů organizace nezbytný předpoklad řádného finančního řízení. Správně vedená evidence dluhů znamená, že organizace má v jakémkoliv okamžiku detailní přehled o tom, komu dluží, kolik, v jaké lhůtě splatnosti a z jakého právního titulu. V mnoha případech se tak nejedná, jen o evidenci, kterou vede účtárna, ale také evidence na věcně příslušných útvarcích. V těchto případech samozřejmě platí, že v rámci inventury musí být ověřeno, zda čísla z dílčí evidence zcela (ve 100 % případů) odpovídají číslům z účetnictví.

Za úspěšnou lze evidenci považovat jen v případě, že zůstatek na příslušném účtu v účetnictví lze rozpadnout na jednotlivé položky ve výše uvedeném detailu. Toto samozřejmě neplatí jen pro dluhy, ale i pro pohledávky a jiné typy majetku.

► Příklad špatné praxe

Špatná/žádná evidence darovaného majetku

V rámci pomoci po proběhlých povodních obec obdržela velké množství materiální pomoci. Mimo jiné se jednalo také např. o motorové pily, vysoušeče zdiva či drobnou stavební mechanizaci. S ohledem na skutečnost, že bylo prioritou poskytnout pomoc potřebným, nebyl žádný z těchto majetků evidován. Po skončení prací byl majetek rozebrán lidmi, ačkoliv se jednalo o majetek obce. Vzhledem k tomu, že darovaný majetek nebyl nikde evidován, nebylo v rámci inventury možné zjistit, že došlo k jeho rozebrání.

Ponaučení: I v této situaci by měla organizace disponovat alespoň provizorní evidencí majetku, ze které by bylo patrné množství materiální pomoci, které obdržela, jak s ní bylo naloženo, případně komu bylo vybavení zapůjčeno.

⁶ Z pohledu soudního řízení se jedná o částky do 10 000 Kč (praktický komentář k § 202 zákona č. 99/1963 Sb., Občanská soudní řád).

⁷ Srov. Veřejný ochránce práv. Obce musí bagatelní pohledávky vymáhat samy a nenavýšovat zbytečně dluh o náklady soudního exekutora. Dostupné online na: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/obce-musi-bagatelni-pohledavky-vymahat-samy-a-nenavysovat-zbytecne-dluh-o-naklady-soudniho/>.

► Příklad špatné praxe

Mezery v chronologicky vedené evidenci

Organizace má správně zaveden systém chronologického číslování účetních dokladů. Každý vytvořený účetní zápis tak má přiděleno unikátní dokladové číslo, které by nemělo být možné měnit. Z analýzy úplnosti dokladových řad (zahrnující rovněž předpisy pohledávek a dokumenty ze skladové evidence), je však patrné, že sledované dokladové řady obsahují jednotkově mezery v chronologicky číslovaných řadách dokladů. Účetní jednotka není schopna dohledat informaci a doložit, z jakého důvodu vznikly konkrétní mezery v chronologickém číslování dokladů. Z tohoto důvodu není schopna vyvrátit podezření a osvětlit, že nebyly činěny neautorizované zásahy do účetní databáze.

Ponaučení: Pokud je nějaký zápis odstraněn, což vede k narušení chronologie číselné řady dokladů, měl by takový postup být zadokumentován a zdůvodněn, aby tak byl zpětně dohledatelný důvod, jímž může být v lepším případě pouze omyl konkrétní odpovědné osoby.

4 Inventarizace

I přes veškerou snahu o řádnou evidenci majetku se stává, že evidence přestanou odpovídat skutečnosti. Tyto nesrovnalosti jsou dvojího charakteru:

- 1) Evidence je „správně“, problém je se samotným majetkem – např. majetek byl spotřebován, odcizen nebo zpronevěřen.
- 2) Evidence je „chybně“, protože v evidenci nebyla zaznamenána řádná změna majetku (např. když byl majetek vyřazen, prodán, nakoupen) nebo byla zaznamenána změna, která se nestala (např. byl omylem vyřazen jiný majetek, než tomu bylo ve skutečnosti). Důvodem chybné evidence je lidská chyba (přehlédnutí, opomenutí), nebo systémové selhání (nedochází např. k automatizovanému generování pohledávek z nájmu, pokut, poplatků apod.).

Inventarizace je pravidelnou kontrolou evidence majetku (obvykle na roční bázi), tj. kontrolou, zda tyto evidence odpovídají skutečnému stavu majetku organizace. Při inventarizaci se porovnává, co je evidováno, s tím, co se v organizaci ve skutečnosti nachází, hledají se příčiny nalezených rozdílů (zda se jedná o chyby nebo podvody) a tyto rozdíly se řeší (chyby se opraví, důsledky podvodů zaznamenají a předají k dalšímu řešení).

Základní otázky pro tuto kapitolu:

- **Není inventura v organizaci pouhou formální záležitostí?**
- **Využívají se závěry z inventarizace k efektivnějšímu řízení nakládání s majetkem?**

4.1 Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla

Inventarizace se provádějí povinně dle ustanovení § 29 a 30 zákona o účetnictví a související prováděcí vyhlášky⁸. Z pohledu zákona jde tedy primárně o kontrolní mechanismus, jehož účelem je zajištění správnosti a průkaznosti účetnictví. Cílem tedy není jen zjištění, zda jednotlivé evidence majetků odpovídají skutečnosti, ale zda celé účetnictví odpovídá skutečnosti. Proto je třeba se při inventarizaci soustředit na hledání rozdílů na dvou úrovních:

- a) zda účetnictví, přesněji zda stavy příslušných účtů (např. účet pohledávek, dlouhodobého hmotného majetku, peněz) odpovídají „svým“ dílčím evidencím a
- b) zda dílčí evidence odpovídají skutečnosti.

Základními cíli při inventarizaci je zjistit:

- zda majetek uvedený v evidenci se v organizaci opravdu nachází (hledání mank),
- zda je evidence majetku úplná, tj. zda organizace nemá nějaký majetek, který v evidenci není zachycen – např. umělecká díla, pohledávky (hledání přebytků),
- zda další údaje, které účetní jednotka o majetku sleduje (např. hodnota majetku, komu byl majetek svěřen, kde se majetek nachází, dočasné nebo trvalé snížení hodnoty majetku) jsou správně, tj. i ověření v jakém je majetek skutečném stavu.

► § 29 a 30 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví

Uvedené body jsou seřazeny dle důležitosti. Obvykle nejzávažnější situací je, když je zjištěno manko, protože to může znamenat krádež nebo zpronevěru. Nicméně i úplnost evidence je důležitá – pokud např. organizace neeviduje obdržené dary, je takové předměty později velmi snadné odcizit, protože nejsou nikde evidovány (a nikdy tedy nenastane manko, které by na dané jednání upozornilo). Třetí bod souvisí zejména s tvorbou podmínek pro řádné hospodaření s majetkem.

⁸ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, vyhláška č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků.

Typy inventur

Způsob, jakým se zkoumá, jak dílčí evidence odpovídají skutečnosti, se liší podle možností, které se pro tuto kontrolu nabízejí. Rozlišuje se fyzická a dokladová inventura.

Fyzická inventura se provádí, pokud se jedná o hmotný majetek. Nejčastěji se bude jednat o vybavení úřadu, skladové zásoby apod.

Dokladovou inventurou se zjišťují skutečné stavy majetku a závazků v případech, kdy povaha předmětu neumožňuje provést fyzickou inventuru. Dokladová inventura se bude vykonávat nejčastěji u pohledávek a závazků.

► § 30 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví

Optimálním stavem je, když organizace provádí inventarizaci pravidelně a řádně. Řádně provedená inventarizace především není pouhým formalistickým „odškrtním“ soupisů z kontrolovaných evidencí; taková inventarizace je pouze předstíraná. Řádná inventarizace splňuje následující principy:

- Je myšlena vážně, tj. je jí dodána vážnost vedením účetní jednotky. Inventarizaci vedení nařizuje a o její řádný průběh se zajímá. Vedení organizace je odpovědné za správu jemu svěřeného majetku, což zahrnuje jeho řádnou evidenci a kontrolu této evidence pomocí inventarizace.
- Je nezávislá, tj. není prováděna osobami, které mají odpovědnost za inventarizovaný majetek. Pokud inventarizaci provádí osoba, která má daný majetek zároveň svěřený, je motivována, aby případné rozpory, které by měly jít k její tíži, zamlčela. Absenci nezávislosti lze považovat za důkaz předstírané inventarizace, není-li prokázán opak. Součástí tohoto principu je také kontrola čtyř očí, inventura by neměla být prováděna způsobem, který umožní jediné osobě výsledek inventarizace zmanipulovat.
- Je transparentní, tj. celý proces inventarizace je popsán ve vnitřní směrnici, kterou se průběh inventury také ve skutečnosti (nejen formálně) řídí.
- Je organizovaná, tj. v rámci procesu inventarizace jsou jasně stanoveny úkoly zaměstnanců, kteří se na inventarizaci podílí. Jedná-li se o velké inventarizace (u organizací s rozsáhlou strukturou), je stanovena hierarchická struktura, přičemž výše postavení zaměstnanci odpovídají za řádné provedení práce jim podřízených zaměstnanců. Důležitým znakem je jasné stanovení, kdo za co nese odpovědnost (např. ve vnitřní směrnici k inventarizaci a jmenování inventarizační komise).
- Je přiměřená, tj. úsilí věnované inventarizaci odpovídá významu a hodnotě majetku, který je inventarizován (tj. nikoli, že varné konvice jsou kontrolovány pomocí štitkové technologie inventarizačním týmem o pěti lidech a pohledávky v řádech desítek milionů pouze „odškrtnou“ účetní v účtárně).
- Je přezkoumatelná, tj. je možné následně zkontrolovat, jak co bylo provedeno. To vyžaduje dokumentaci průběhu inventury (Zpráva o výsledku a průběhu inventarizace).

4.2 Klíčové otázky

č. Klíčové otázky

- 1) Existuje směrnice, která stanovuje závazný postup pro provádění inventury? Je tato směrnice v souladu s vyhláškou č. 270/2010 Sb., o inventarizaci majetku a závazků?
- 2) Stanovuje směrnice srozumitelným způsobem, jak má být procesně inventura provedena? Existuje harmonogram pro provedení inventur / plán inventur?

3)	Probíhá proces inventarizace v souladu s touto směrnicí nebo je praxe ve skutečnosti jiná? V čem jsou rozdíly? Jedná se o formální, nebo věcný problém nesouladu postupu s nastavenými pravidly?
4)	Je předem vyjasněno, k jakému datu inventura probíhá, resp. pokud probíhá k datu jinému než 31. 12., je určen termín a odpovědnost za provedení rozdílové inventury?
5)	Pokud byla provedena inventura k jinému datu než 31. 12., byla provedena rozdílová inventura ke konci roku?
6)	Pokud není závazný postup pro výkon inventury upraven ve směrnici, je ve zprávě/soupisu popsán zvolený postup?
7)	Je v rámci inventarizace ověřováno, zda stavy příslušných účtů odpovídají dílčí evidenci a zda dílčí evidence odpovídá skutečnosti?
8)	Jak je ošetřen navazující proces řešení inventarizačních rozdílů?
9)	Je nastavením procesu zamezeno vzniku střetu zájmu? Tj. provádí inventuru osoba, která není zodpovědná za daný majetek?
10)	Je složení inventarizačních komisí přiměřené určenému rozsahu inventury? Je z pokynů k zajištění inventury zřejmé rozdělení odpovědnosti jednotlivých inventarizačních komisí za svěřené úseky?
11)	Jsou jasně stanoveny úkoly zaměstnanců, kteří se na inventarizaci podílí? Jedná-li se o velké inventarizace, je stanovena hierarchická struktura a kdo za co nese odpovědnost?
12)	Je z podkladů/plánu předem zřejmé u jakého druhu majetku bude proveden jaký typ inventury (fyzická, dokladová)?
13)	Jakým způsobem probíhá fyzická a dokladová inventura?
14)	Je posuzována rovněž hodnota, resp. stav opotřebení majetku?
15)	Byl v rámci inventury ověřován stav majetku, případně zjištěny škody na majetku?
16)	Existují vazby současného stavu majetku na oprávněné potřeby organizace?
17)	Jsou během inventury zastaveny převody majetku, dispozice s majetkem a pohyb zásob?
18)	Inventarizují se i dluhy (závazky)?
19)	Ověřuje se v rámci inventarizace, zda jsou pohledávky vymáhány?
20)	Ověřuje se v rámci inventarizace, jak je nakládáno s ohroženými/nedobytnými pohledávkami?
21)	Ověřuje se v rámci inventarizace, jak a na základě čeho probíhá odpis pohledávek? Pokud zmizela celá pohledávka nebo se snížila její hodnota, na základě čeho se to stalo?
22)	Ověřuje se v rámci inventarizace, jak a na základě čeho došlo k odpuštění sankcí, resp. k rozhodnutí o jejich nevymáhání? (např. sankce z uzavřených smluv)
23)	V případě, že je správu/vymáhání pohledávek řeší externí firma, je cena placená za tuto službu přiměřená?
24)	V případě sporu o vlastnictví/svěření majetku, je vyjasněno, kdo je odpovědný za správu majetku? Kdo má tento majetek kontrolovat v rámci inventury?

- 25) Jak se nakládá s výsledky z inventury? Zaznamenají se výsledky opravdu do účetnictví včetně přebytků? Řeší důvod vzniku manka hmotná odpovědnost osob odpovědných za majetek?
- 26) Je inventarizace přezkoumatelná, tj. je možné následně zkontrolovat, jak co bylo provedeno?
- 27) Jsou archivovány doklady vedoucí k závěrům z inventury?
- 28) Obsahuje závěr z inventury vždy uvedení toho, co bylo s čím porovnáno? (např. stav v čtečce majetku v celkové hodnotě X mil. Kč byl porovnán se stavem v registru majetku v X mil. Kč a ten byl porovnán s účtem majetku ve výši X mil. v účetnictví).

4.3 Příklady dobré a špatné praxe

► Příklad dobré praxe

Plán inventur

V návaznosti na postupy předepsané interními směrnicemi byly jmenovány dílčí inventarizační komise a zároveň byl sestaven harmonogram provádění inventur dle jednotlivých druhů majetku a jeho lokací. Vše je uvedeno souhrnně v jednom dokumentu, plánu inventur, na základě kterého je všem dotčeným osobám zřejmé v jakých termínech, kým, kde, a jakou formou inventury (fyzická, dokladová, plánována rozdílová inventura) budou jednotlivé dílčí úkony prováděny. Plán inventur zároveň obsahuje dostatečný časový prostor určený dílčím inventarizačním komisím k provedení inventury u rozsáhlejších souborů majetku.

► Příklad dobré praxe

Inventarizační rozdíl

Výsledky dílčích inventarizačních komisí zaznamenané v inventurních soupisech jsou sumarizovány do souhrnné inventarizační zprávy. Celkovým výsledkem provedené inventury bylo zjištěné manko ve výši 63 tis. Kč, které představuje účetní pořizovací hodnotu nedohledaného, nebo dohledaného, ale poškozeného majetku.

Organizace má v interních předpisech jasně nastavené procesy navazující na výsledek inventarizace, a tak je bez velkého prodlení svolána škodní komise. Protokolem o jednání škodní komise je rozhodnuto o odepsání nedohledaného majetku, likvidaci poškozeného majetku a předpisu náhrady škody zaměstnancům na základě dohod o hmotné odpovědnosti.

► Příklad špatné praxe

Chybějící inventarizace

Obec má ve svém majetku byty a nebytové prostory, které pronajímá. O pronájem a správu se stará obchodní společnost ve vlastnictví obce. Obec zjistila, že obchodní společnost v důsledku přechodu na nový ekonomický informační systém nemůže provést inventarizaci pohledávek a závazků. Obchodní společnost zahájila rekonstrukci účetnictví. Tento stav vede k tomu, že obec nemá přehled o nájemcích, kteří ji dluží a o výši jejich dluhu ani přehled o vyúčtování záloh za energie. Přeplatky na zálohách nebyly proto nájemcům včas vyplaceny, což pro obec znamená navíc náklady na úhradu souvisejících úroků z prodlení.

Ponaučení: Obec měla zhodnotit možné externality, které mohou mít vliv na správu bytů. Obchodní společnost měla načasovat přechod na nový informační systém tak, aby bylo možné provést řádnou inventuru v plném rozsahu.

► Příklad špatné praxe

Formální inventarizace

Osoba odpovědná za inventarizaci zůstatku v korunové pokladně obdržela před započítáním samotné fyzické inventarizace výpis z pokladní evidence, jehož obsahem byl i přesný výčet bankovek a mincí v pokladně obsažených. Vykonavatel inventarizace tak věděl, jakých hodnot má být jeho prací dosaženo a namísto reálného vykonání kontroly vykazované počty bankovek a mincí pouze potvrdil. Inventarizace měla být provedena bez vědomí kontrolující osoby o hodnotách, ke kterým má v „ideálním případě“ provedením inventarizace dospět.

Ponaučení: Inventarizace měla být provedena bez vědomí kontrolující osoby o hodnotách, ke kterým má v „ideálním případě“ (tj. v případě nulového přebytku/manka) provedením inventarizace dospět.

► Příklad špatné praxe

Nezaevidování dlouhodobé nehmotného majetku

Organizace pořídila nové dlouhodobé softwarové licence a upgrade stávajících licencí v celkové hodnotě 704 tis. Kč. Přestože hodnota pořízeného majetku byla i jednotlivě (jednotlivé licence) vyšší, jak hranice hodnoty stanovená pro zařazení operací v majetku organizace, byla tato operace zachycena jednorázovým odpisem do nákladů a nedošlo k zařazení majetku do majetkové evidence.

Na konci účetního období byla návazně prováděna inventura nehmotného majetku, kdy byly předem vytištěny seznamy majetku z účetní evidence. Dílčí inventarizační komise zodpovědná za inventuru nehmotného majetku, vzala tento předepsaný seznam, ověřila existenci uvedených licencí, a tudíž zdánlivě potvrdila, že hodnota evidovaného majetku odpovídá skutečnosti. Licence, jež reálně byly v užívání, avšak nebyly zařazeny v účetní evidenci, tak tímto způsobem provedení inventury neodhalila.

Výše uvedený postup dílčí inventarizační komise ukazuje pouze na vykázání snahy o vytvoření dojmu řádnosti provedení inventury, bez šance na naplnění reálného smyslu a cíle inventurního procesu. Úkony této dílčí inventarizační komise, tak znevážily pohled na celkový průběh a výstup provedené inventarizace.

Ponaučení: Dílčí inventarizační komise, pouze „odškrtnala“ předložený seznam (sheet to floor), aniž by zároveň provedla opačný úkon (floor to sheet), kterým by pokryla riziko existence skutečně užívaného majetku, jež v tomto případě v důsledku administrativního pochybení, nebyl reálně zaevidován.

5 Pořizování majetku

Majetek orgánů veřejné správy může být pořizován v rámci veřejného nakupování. V kontextu této metodiky je veřejným nakupováním myšlen celý proces od identifikace potřeby až po finální vyhodnocení toho, zda a v jaké míře došlo k naplnění potřeby zadavatele a ke splnění stanovených cílů. Tento proces lze rozdělit do následujících fází:

1. Identifikace a zdůvodnění potřeby;
2. Příprava veřejné zakázky;
3. Zajištění prostředků v rozpočtu organizace;
4. Zadávací řízení a uzavření smlouvy;
5. Plnění smlouvy a řízení vztahu s dodavatelem.

V následující podkapitole jsou vystiženy základní předpoklady pro nastavení procesů nákupů v dané organizaci v souladu s principy 3E. Podrobně jsou jednotlivé aspekty veřejného nakupování s důrazem na naplňování principů 3E upraveny samostatnou metodikou veřejného nakupování⁹.

Základní otázky pro tuto kapitolu:

- **Je majetek organizace pořizován účelně? Stojí za pořízením majetku stanovená a prokázaná potřeba?**
- **Jsou při nákupu majetku zohledněny principy hospodárnosti a efektivnosti?**

5.1 Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla

Identifikace a zdůvodnění potřeby

- V rámci organizace probíhá plánování nákupů s ohledem na potřeby organizace souběžně s plánováním rozpočtu, pravidla pro zpracování a schvalování plánů nákupů jsou upravena vnitřními předpisy (viz kapitolu Využívání, údržba a udržitelnost majetku).
- Vnitřním předpisem jsou nastavena pravidla pro zpracování a schvalování záměru veřejných zakázek, jehož součástí je:
 - Popis potřeby pro daný nákup včetně zdůvodnění ve vazbě na cíle organizace;
 - Návrh možných způsobů zajištění potřeby a jejich vyhodnocení;
 - Analýza rizik spojených s daným záměrem.
- Jsou nastavena pravidla pro sdružování nákupů v rámci organizace (tj. nejenom napříč jednotlivými organizačními útvary, ale i v čase formou upřednostňování dlouhodobějších a rámcových smluvních vztahů).
- Organizace zvažuje, posuzuje a vyhodnocuje možnosti připojení se do veřejné zakázky organizované jiným zadavatelem (tj. zvažuje možnost využití centralizovaného zadávání).

⁹ Viz Metodický pokyn CHJ č. 3: Metodika veřejného nakupování – Naplňování principů 3E v praxi veřejného zadávání, dostupný online na: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/řízení-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2016/metodicky-pokyn-chj-c-3--metodika-verejn-25582>.

Příprava veřejné zakázky

- Předmět veřejné zakázky má co do rozsahu i stanovených technických podmínek jasnou vazbu na záměr veřejné zakázky, zejména pak na popis potřeb, jejich zdůvodnění ve vazbě na cíle organizace a návrh jejich řešení.

Soulad se zákonem o zadávání veřejných zakázek

Pro ověření souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek připravilo Ministerstvo financí tzv. „kontrolní listy veřejných zakázek“. Tato pomůcka je primárně určena pro kontrolory, nicméně její využití doporučujeme i osobám podílejícím se na přípravě veřejných zakázek.

► Příloha č. 1 k Metodickému stanovisku č. 1 k Metodickému pokynu CHJ č. 13¹⁰

Informování potenciálních dodavatelů

Organizace informuje potenciální dodavatele o připravovaných či vyhlášených veřejných zakázkách (pokud tím nenarušuje hospodářskou soutěž), popř. zveřejňuje i plán veřejných zakázek.

► § 36 a § 211 až 212 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

- Organizace vyhodnocuje různé možnosti zadání (např. rozdělení na části¹¹, realizace více veřejných zakázek, výběr vhodného druhu zadávacího řízení, nákup vývojářů na rozvoj IT atp.).

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky rozdělené na části

Při přípravě veřejné zakázky jsou zvažována všechna plnění, která spolu věcně, místně, časově či funkčně souvisí.

► § 18 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

- Vnitřními předpisy jsou zakotvena pravidla pro rozpracování záměru veřejné zakázky do podoby základních parametrů veřejné zakázky (druh zadávacího řízení, předpokládaná hodnota, technické parametry, možnosti potenciálních dodavatelů a další hlavní charakteristiky).
- Při přípravě veřejné zakázky organizace vyhodnocuje relevantní socioekonomické aspekty¹². Tyto úvahy jsou zdokumentovány a podloženy relevantními analýzami.

Parametry veřejné zakázky

Základní parametry veřejných zakázek jsou ověřovány formou průzkumu trhu nebo tržní konzultace, průběh průzkumu trhu / tržní konzultace je zdokumentován.

► § 16 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

- Při stanovení technické specifikace organizace usiluje o to, aby byla přiměřená jak potřebám zadavatele, tak i deklarovanému účelu.

¹⁰ Dostupné online na: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/řízení-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2021/metodicke-stanovisko-c-1-k-metodickemu-p-43566>.

¹¹ Zadavatel je oprávněn specifikovat předmět plnění veřejné zakázky dle svého uvážení a může rozhodnout, že předmět veřejné zakázky, jenž tvoří stejné či obdobné plnění, bude plněn po částech, za různých podmínek, v jiné době a i různými dodavateli. Cílem však nesmí být obcházení pravidel pro zadávání uplatněním méně přísných postupů, např. zadáním více podlimitních veřejných zakázek namísto jedné nadlimitní.

¹² Socioekonomickými aspekty je míněn např. požadavek na zaměstnávání osob znevýhodněných na trhu práce, požadavek na důstojné pracovní podmínky zaměstnanců podílejících se na plnění veřejné zakázky, podpora sociálního podnikání, podpora malých a středních podniků a férových dodavatelských vztahů, etické nakupování, podpora ekologicky šetrných řešení a další.

- Pro opakovaně poptávané komodity běžné operativní potřeby organizace (např. automobily, počítače a notebooky, kancelářský nábytek, kancelářské potřeby) organizace **zpracovává technické standardy**, které slouží i jako podklad pro zpracování technické specifikace v dané veřejné zakázce.

Kritéria hodnocení veřejných zakázek

Organizace zvažuje různé varianty stanovení kritérií hodnocení. Hodnocení ekonomické výhodnosti nabídek není automaticky založeno pouze na základě nejnižší nabídkové ceny¹³. Organizace je schopna zvolený přístup k hodnocení prokázat, tj. zvolený model hodnocení je organizace schopna podložit zpracovanými relevantními dílčími analýzami. Kritéria hodnocení jsou přesně a jednoznačně definována a jsou stanovena výčtem skutečností, které budou hodnoceny, nikoli pouze jako příklady. V případě nadlimitního režimu se hodnotí ekonomická výhodnost nabídek na základě nejvýhodnějšího poměru nabídkové ceny a kvality včetně poměru nákladů životního cyklu a kvality. Zadavatel může ekonomickou výhodnost nabídek hodnotit také podle nejnižší nabídkové ceny nebo nejnižších nákladů životního cyklu.

► § 114 a § 116 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Technické standardy

Ministerstva a jejich rezortní organizace mají povinnost využívat vyhlášené technické standardy.

► Usnesení vlády České republiky ze dne 8. července 2019 č. 487 o Zprávě o hodnocení centrálního nákupu státu a resortních systémů centralizovaného zadávání za rok 2018 a o pravidlech Společného nákupu¹⁴

- Organizace zpracovává návrh smlouvy jako nedílnou součást zadávací dokumentace. Součástí návrhu smlouvy jsou i ustanovení upravující postup v případě, že se dodavatel odchýlí od požadovaného předmětu nebo termínu plnění a související sankce a smluvní pokuty. Konkrétní obchodní a jiné smluvní podmínky organizace zpracovává vždy s ohledem na daný předmět plnění.
- Požadavky na kvalitu jsou řádně specifikovány v zadávacích podmínkách a příslušná ustanovení jsou zakomponována do smluvních podmínek.
- Při přípravě zadávací dokumentace organizace zvažuje optimální nastavení platebních podmínek. Mimo jiné organizace uvažuje o stanovení požadavku na zajištění plnění závazku za řádné dokončení díla formou zádržného¹⁵. Právo na zádržné přitom organizace uplatňuje až do okamžiku odstranění veškerých vad a nedodělků.
- Organizace si je vědoma rizika vzniku dlouhodobé závislosti na jednom dodavateli (tzv. „vendor lock-in“, častý např. u IT zakázek) a přijímá adekvátní opatření k jeho zmírnění. Rizikem je zejména navyšování cen v budoucnosti (dlouhodobě je porušován princip hospodárnosti, zatímco krátkodobě se jeví řešení jako nákladově výhodné). Dále používání proprietárních řešení, které není možné ošetřit použitím standardních programovacích metod (neefektivní řešení, které

¹³ Tj. organizace zvažuje také hodnocení nabídek na základě hodnocení nejnižších nákladů životního cyklu, nebo hodnocení nejvýhodnějšího poměru nabídkové ceny a kvality nabízeného plnění, nebo hodnocení nejvýhodnějšího poměru nákladů životního cyklu a kvality nabízeného plnění.

¹⁴ Usnesení vlády je dostupné online na: <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/zakladni-informace/hospodareni-resortu/verejne-zakazky-a-spolecny-nakup/pravidla-a-organizace-spolecneho-nakupu>.

¹⁵ Zádržné představuje předem sjednanou část z fakturované částky (vyjádřena bývá nejčastěji v procentech), která má pozdější datum splatnosti oproti sjednanému datu splatnosti faktur za zhotovení díla. Zádržné vychází ze smluvních platebních podmínek. Představuje určité jištění odběratele pro případ, kdy vzniknou vady díla nebo se zjistí nedodělky a bude nutné je odstranit odpovědným zhotovitelem díla (dodavatelem). Z tohoto důvodu je zádržné sjednáváno zpravidla na období záruční doby od okamžiku převzetí díla.

konzervuje staré technologie a buduje závislost na stávajícím dodavateli bez možnosti využít vlastních programátorů).

- Opatřením může být používání hodnotících metod TCO¹⁶ na více let a jejich porovnání, používání běžných již existujících technologií (u kterých je například garantována dlouhodobá podpora), průzkumy trhu, používání inovativních způsobů zadávání, pokud se skutečně jedná o zcela jedinečné neexistující řešení (inovativní partnerství).
- Dalším efektivním řešením této situace je určení strategie obměny informačních systémů po určitém počtu let používání. Ve strategii se určí kromě let používání informačního systému také základní funkční požadavky (ovladatelnost, použití programovacích jazyků atd.) na takový systém vč. převodu práv, dokumentaci, možnosti rozvoje, provozu atd.

Zadávací řízení a uzavření smlouvy

- Pro veřejné zakázky, jejichž předmět lze dobře vyspecifikovat, jejichž kvalita je neměnná a které jsou snadno standardizovatelné, organizace zvažuje využití elektronické aukce jako automatizovaného nástroje pro hodnocení nabídek.
- V případě využití elektronické aukce organizace průběžně komunikuje s jejím provozovatelem za účelem ověření technických možností portálu, na kterém bude elektronická aukce probíhat (např. s ohledem na zvolený model hodnocení), nastavení elektronické aukce ověřuje a testuje před jejím spuštěním. Otestování elektronické aukce umožňuje před jejím spuštěním také uchazečům.
- Nabídky jsou hodnoceny výlučně na základě postupu pro hodnocení nabídek popsaném v zadávací dokumentaci, v průběhu hodnocení nedochází k doplňování dalších hodnotících kritérií.

Písemná zpráva z hodnocení nabídek

Z hodnocení nabídek je zpracována písemná zpráva, která obsahuje zdůvodnění výběru nejvhodnější nabídky (tj. v čem je vítězná nabídka vhodnější než nabídky ostatních uchazečů, zdůvodnění výše přidělených bodů k jednotlivým nabídkám, jak nabídky naplňují stanovená kritéria hodnocení).

Povinnost zpracovávat písemnou zprávu při hodnocení nabídek vyplývá pouze pro nadlimitní veřejné zakázky. Doporučujeme však tento postup využívat také v ostatních případech s ohledem na vytvoření dostatečné auditní stopy.

► § 119 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Hodnotící komise

Organizace zvažuje možnost sestavení hodnotící komise či využití vyjádření přizvaných odborníků (např. formou expertní skupiny). Související pravidla jsou upravena vnitřními předpisy.

Povinnost sestavit komisi pro hodnocení nabídek se ze zákona o zadávání veřejných zakázek vztahuje pouze na veřejné zakázky s předpokládanou hodnotou nad 300 000 000 Kč.

► § 42 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

¹⁶ Total cost of ownership – metoda výpočtu, kdy kromě pořízení je v potaz vzato i jeho vlastnictví (např. provozní náklady, údržba, servis, nečinnost atd.), a to variantně na několik let, např. porovnání varianty 3, 5, 10 let používání.

Plnění smlouvy a řízení vztahu s dodavatelem

- V rámci organizace jsou řádně nastavená a zdokumentovaná pravidla pro dohled nad dodržováním kvality plnění¹⁷ ze strany dodavatele, tj. kdy, co, jak a kým má být kontrolováno.
- Organizace reálně vyhodnocuje, zda je schopna zajistit kvalitní výkon kontroly plnění (zejména v případě veřejných zakázek na stavební práce) vlastními zaměstnanci, případně zvažuje zajištění kontroly třetí stranou.
- V rámci organizace je zavedena praxe průběžných setkání s dodavateli, jejichž cílem je zhodnocení pokroku v průběhu realizace dané veřejné zakázky a zhodnocení případných rizik související s veřejnou zakázkou. V případě IT zakázek je, stejně jako u ostatních zakázek, požadována kontrola reálných výstupů nikoliv pouze protokolů. Organizace musí na své straně zajistit odborníka, který dokáže tyto výstupy posoudit.
- Jsou nastavena pravidla pro postup při uplatňování reklamací, sankcí za škody atp. Je jasné stanoveno, který útvar je odpovědný za sledování, zda jsou veškerá ustanovení smlouvy naplňována, a za iniciování uplatňování sankcí. Vnitřními předpisy je ukotvena spolupráce s právním oddělením v těchto záležitostech.
- V případě stanovení zádržného v rámci platebních podmínek má organizace nastavena pravidla pro jeho uplatňování. Je-li požadavek na zádržné v rámci smlouvy uzavřené s dodavatelem specifikován, dochází ke kontrole, zda organizace toto své právo také uplatňuje.
- Je vedena evidence případů škod, u kterých nedošlo k nápravě ze strany dodavatele.
- Po ukončení jednotlivých veřejných zakázek a dále v průběhu živostnosti majetku dochází k vyhodnocování, zda veřejná zakázka přispěla k naplnění dané potřeby, zda byly v průběhu přípravy veřejné zakázky a posléze během její realizace zaznamenány jakékoli problémy či nedostatky. V případě identifikovaných nedostatků organizace přijímá nápravná opatření, aby nedocházelo k jejich opakování.

5.2 Klíčové otázky

č.	Klíčové otázky
1)	Probíhá v organizaci plánování nákupů s ohledem na potřeby organizace? Probíhá toto plánování souběžně s plánováním rozpočtu a v souladu se střednědobým výhledem?
2)	Jsou potřeby organizace na jednotlivé nákupy v souladu s cíli organizace?
3)	Jsou vnitřními předpisy stanovena pravidla pro zpracování a schvalování plánů nákupů?
4)	Jsou vnitřními předpisy stanovena pravidla pro rozpracování záměru veřejné zakázky do podoby základních parametrů zadávacího řízení (druh zadávacího řízení, předpokládaná hodnota, technické parametry, možnosti potenciálních dodavatelů a další hlavní charakteristiky) a pravidla pro schvalování takového podkladu?
5)	Zpracovávají se záměry veřejných zakázek, ve kterých je odůvodněna účelnost dané veřejné zakázky a ze kterých jasně vyplývá vazba na potřeby organizace?
6)	Jsou vnitřními předpisy nastavena pravidla pro sdružování nákupů v rámci organizace?

¹⁷ Nedílnou součástí těchto kontrol je také monitorování, zda je veřejná zakázka plněna přesně v souladu se zadávací dokumentací a stanovenými smluvními podmínkami.

7)	Vyhodnocuje organizace možnosti připojení se do veřejné zakázky organizované jiným zadavatelem?
8)	Jsou role a odpovědnosti útvarů zapojených do procesu nákupu (tj. do procesu přípravy, realizace a vyhodnocení nákupů) přesně specifikovány, a to včetně spolupráce mezi jednotlivými útvary?
9)	Je nastavený proces schvalování veřejných zakázek?
10)	Jsou popsány a zdokumentovány postupy v jednotlivých fázích procesu nákupu?
11)	Jsou posuzovány možné varianty zajištění jednotlivých potřeb, včetně vyhodnocení rizik spojených s jednotlivými variantami?
12)	Je předmět veřejné zakázky co do rozsahu i stanovených technických podmínek v souladu se záměrem veřejné zakázky?
13)	Jsou při přípravě veřejné zakázky zvažována všechna plnění, která spolu věcně, místně, časově či funkčně souvisí?
14)	Vyhodnocuje organizace různé možnosti zadání (např. rozdělení na části, realizace více veřejných zakázek, výběr vhodného druhu zadávacího řízení atp.)?
15)	Vyhodnocuje organizace při přípravě veřejné zakázky relevantní socioekonomické aspekty? Jsou tyto úvahy zdokumentovány a podloženy relevantními analýzami?
16)	Dochází k posouzení aktuální situace na trhu formou průzkumu trhu nebo předběžné tržní konzultace? Jsou tyto úkony zdokumentovány? Jsou související úkony upraveny vnitřními předpisy?
17)	Informuje organizace potenciální dodavatele o připravovaných či vyhlášených veřejných zakázkách? Zveřejňuje organizace plán veřejných zakázek?
18)	Zpracovává zadavatel pro opakovaně poptávané komodity běžné operativní potřeby jejich technické standardy? Je tato povinnost upravena vnitřními předpisy?
19)	Zvažuje organizace různé varianty stanovení kritérií hodnocení?
20)	Posuzuje zadavatel výhody a nevýhody zvoleného přístupu k hodnocení nabídek s ohledem na předmět veřejné zakázky (volba pro hodnocení ekonomické výhodnosti nabídky mezi následujícími možnostmi: hodnocení nejnižší nabídkové ceny, nebo hodnocení nejnižších nákladů životního cyklu, nebo hodnocení nejvýhodnějšího poměru nabídkové ceny a kvality nabízeného plnění, nebo hodnocení nejvýhodnějšího poměru nákladů životního cyklu a kvality nabízeného plnění)? Je tato povinnost zakotvena vnitřními předpisy?
21)	Jsou kritéria kvality vymezována natolik přesně, aby nabídky byly porovnatelné a naplnění kritérií ověřitelné?
22)	Je návrh smlouvy zpracovaný přímo zadavatelem nedílnou součástí zadávacích podmínek?
23)	Ošetřuje návrh smlouvy zpracovaný zadavatelem předvídatelná rizika, která mohou v průběhu spolupráce s dodavatelem nastat?

24)	Jsou požadavky na kvalitu řádně specifikovány v zadávacích podmínkách a příslušná ustanovení jsou zakomponována do smluvních podmínek?
25)	Zvažuje organizace při přípravě zadávací dokumentace optimální nastavení platebních podmínek?
26)	Zvažuje zadavatel rizika závislosti na jediném dodavateli a snaží se je přiměřeně minimalizovat?
27)	Zvažuje zadavatel možnost využití elektronické aukce pro vhodné komodity? Dochází k ověřování nastavení elektronické aukce (jak ze strany organizace, tak i ze strany uchazečů)?
28)	Zpracovává zadavatel písemnou zprávu o hodnocení nabídek, která obsahuje odůvodnění hodnocení jednotlivých nabídek? Jsou vnitřními předpisy specifikovány náležitosti takové zprávy, popř. je zpracován vzorový formulář?
29)	Zvažuje organizace sestavení hodnotících komisí pro jednotlivé veřejné zakázky? Jsou pravidla pro sestavování hodnotících komisí upraveny vnitřními předpisy?
30)	Jsou vnitřními předpisy upravena pravidla pro průběžné monitorování a vyhodnocování průběhu realizace veřejných zakázek včetně dohledu nad dodržováním kvality plnění? Dochází také k vyhodnocování případných rizik?
31)	Dochází k průběžným kontrolám kvality plnění? Jsou tato pravidla nedílnou součástí návrhu smlouvy?
32)	Jsou vnitřními předpisy nastavena pravidla pro postup při uplatňování reklamací, sankcí? Je jasně stanoven odpovědný útvar?
33)	Je vedena evidence případů škod, u kterých nedošlo k nápravě ze strany dodavatele?
34)	Probíhá po ukončení veřejných zakázek vyhodnocení, zda jednotlivé veřejné zakázky přispěly k naplnění daných potřeb organizace? Vyhodnocuje se, zda byly v průběhu přípravy veřejné zakázky či posléze během její realizace zaznamenány problémy či nedostatky?
35)	Přijímá zadavatel nápravná opatření, aby se neopakovaly případné chyby, kterých se během přípravy či realizace veřejné zakázky dopustil?

5.3 Příklady dobré a špatné praxe

► Příklad dobré praxe

Použití SLA v rámci úklidových služeb¹⁸

Podrobná specifikace předmětu plnění včetně jasného postupu při hodnocení kvality plnění a jeho promítnutí do fakturované částky¹⁹

¹⁸ Viz také Metodická příručka pro zadavatele – Zpracování smluvní dokumentace pro úklidové služby, dostupná online na: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/financni-kontrola/metodicka-podpora-k-financni-kontrola/2020/metodicka-prirucka-pro-zadavatele-zpraco-39643>

¹⁹ Viz veřejnou zakázku „Úklidové služby v objektech Ministerstva financí“, veškerá dokumentace k veřejné zakázce dostupné online na: <https://nen.nipez.cz/SeznamPlatnychProfiluZadavatele/MultiprofilZakladniUdajeOZadavateliM-40452760/SeznamUzavrenychZadavacichPostupu-40452760/ZakladniInformaceOZadavacimPostupuM-407437516-40452759/ZakladniInformaceOZadavacimPostupu-407437516-40452759>

- Prostory jsou dle charakteru rozděleny do několika kategorií.
- Součástí zadávací dokumentace je **přesný výčet služeb**, které jsou u jednotlivých kategorií prostor prováděny, včetně frekvence provádění těchto služeb (tj. členění na služby prováděné denně, 2x týdně, týdně, měsíčně, čtvrtletně, pololetně, ročně) a vysvětlení, co zadavatel v rámci jednotlivých služeb požaduje, viz následující příklady:
 - Utíráním prachu se rozumí vlhké utírání prachu ze všech dosažitelných a volně přístupných ploch nábytku (skříňky, poličky, stolky apod.) do výše 1,6 m a ostatního inventáře (lampičky, lednice apod.).
 - Kompletním úklidem sociálních zařízení se rozumí oboustranné mytí a dezinfekce WC mís včetně sedátek a splachovadel, bidetů včetně baterií a pisoárů, celoplošné omytí umyvadel, sprchových koutů, leštění vodovodních baterií, zařizovacích předmětů (zásobníků toaletního papíru, mýdla a papírových ručníků, madla toaletních štětů) včetně mytí keramických obkladů a omyvatelných stěn.
- Jsou specifikovány **požadavky na denní provozní servis**, tj. specifikace doby, po kterou bude servis zajištěn, počet zaměstnanců vykonávajících tuto službu, přesná specifikace činností zahrnutých do denního provozního servisu.
- Jsou specifikovány **časové a prostorové požadavky na poskytování úklidových služeb** dle jednotlivých kategorií ploch, viz následující příklady:
 - Úklidové služby v prostorech typu A
 Úklidové služby budou prováděny v pracovní dny před zahájením základní pracovní doby objednatele, tj. v časovém rozmezí 6.00 až 7.45 hodin.
 V mimořádných případech bude nutné zajistit Úklidové služby před 6.00 hodinou ranní.
 Úklidové služby budou poskytovány jednou osobou dodavatele za přítomnosti pověřených pracovníků objednatele.
 - Úklidové služby v prostorech typu I – Dětská skupina
 Úklidové služby budou poskytovány v pracovní dny po ukončení provozní doby Dětské skupiny, tj. v časovém rozmezí 17.00 až 21.00 hodin.
 Úklidové služby v četnosti „týdně“ budou prováděny vždy v pátek či poslední pracovní den před víkendem.
- Jsou specifikovány **požadavky na vybavení dodavatele**, včetně podrobné specifikace používaného hygienického materiálu, viz následující příklady:
 - Toaletní papír I – počet vrstev min. 2, min. bělost 75 %, min. gramáž 2 × 17 g/m², z recyklovaného materiálu, perforace není podmínkou, šíře návinu 9 – 9,5 cm, délka návinu ve třech základních délkách dle velikosti zásobníků, tj. cca 150 m, cca 220 m, cca 340 m.
 - Papírové ručníky I – skládané ZZ, bílé, 100 % celulóza ražená, počet vrstev min. 2, min. gramáž 2 × 20 g/m².
- Jsou stanovena **pravidla pro kontrolu poskytovaných služeb** formou bodového hodnocení provedených služeb. Na základě úrovně provedených služeb **dochází k promítnutí kvality provedených prací do fakturované částky**, tj. jsou specifikovány konkrétní sankce v případě nekvalitního provedení služby.
 - Jsou specifikovány 4 úrovně poskytnuté služby (vynikající, uspokojivá, dobrá, špatná). Je odstupňována výše úhrady dle dosažené úrovně služby:

- Vynikající – plná úhrada úklidových služeb
 - Uspokojivá – úhrada poskytnutých služeb ve výši 90 %
 - Dobrá – úhrada poskytnutých služeb ve výši 85 %
 - Špatná – úhrada poskytnutých služeb ve výši nižší než 85 %
- Jednotlivé úrovně naplnění poskytované služby jsou velmi přesně popsány a jsou zavedena pravidla pro kontrolu plnění (na straně dodavatele a na straně zadavatele) a hlášení nedostatků, aby bylo zřejmé, kdy došlo k plnění a v jakém rozsahu. Cílem není pokutovat dodavatele za jednotlivá porušení, ale za dlouhodobě nekvalitní poskytování služby. Dalším cílem je motivovat dodavatele k plnění blízkému 100% kvalitě.
 - Rizikem je příliš vágní nastavení jednotlivých úrovní a neúplnost pravidel pro jejich kontrolu a uplatňování správné výše úhrady.
 - Vhodným způsobem ošetření je použít zkušební období pro nastavení kvality služeb a kontrolních mechanismů a jejich průběžné upřesňování.
 - Vhodné nastavení těchto pravidel omezí riziko výpovědi smlouvy ze strany dodavatele, a tedy nutnost rychle reagovat ze strany zadavatele, tj. vysoutěžit nového dodavatele dříve bez dopadu na kvalitu, případně dodavatele na krátké období s rizikem brzké výpovědi).

► Příklad špatné praxe

Neuplatňování reklamací a náhrad škod

Ve smlouvě, která je součástí zadávací dokumentace, jsou definována pravidla a postupy při uplatňování reklamací a náhrad škod. Zadavatel nemá v rámci organizace vymezeny odpovědnosti a povinnosti v souvislosti s kontrolou plnění. Kontrola plnění reálně neprobíhá, zadavatel nemá přehled, zda dodavatelem poskytnuté plnění je plně v souladu s požadavky zadávací dokumentace a uzavřené smlouvy. Kvalita plnění není ze strany dodavatele dodržována, zadavatel však plnění nereklamuje, ani neuplatňuje své právo na náhradu škody.

Ponaučení: Již při sepisování smluvní dokumentace musí organizace specifikovat oblast kontroly plnění a stanovit práva a povinnosti na straně zadavatele a dodavatele. Dále musí pověřit konkrétní zaměstnance, kteří budou vykonávat kontrolu v dohodnutých termínech a stanoveném rozsahu.

► Příklad špatné praxe

Neúčelně a ne hospodárně vynaložené prostředky při nákupu mobilních telefonů

V rámci organizace není zpracován technický standard pro mobilní telefony (např. 2-3 úrovně vybavenosti dle potřeb zaměstnanců organizace, nižší úroveň vybavy pro řadové pracovníky, vyšší úroveň vybavy pro vedoucí pracovníky).

Organizace při přípravě technické specifikace nevychází z potřeb zaměstnanců, ale odráží do ní prvky vybavy z nejlépe vybavených mobilních telefonů dostupných na trhu.

V rámci veřejné zakázky jsou organizaci nabídnuty mobilní telefony, které jsou sice nadstandardně kvalitní a disponují vysokou úrovní vybavy, která je však pro potřeby zaměstnanců organizace naprosto nevyužitelná (tj. prostředky jsou vynaloženy neúčelně). Vysoká úroveň vybavy se zároveň promítá do vyšší ceny telefonů, než pokud by organizace požadavky definovala s ohledem na potřeby svých zaměstnanců pro výkon jejich pracovních povinností (tj. prostředky jsou vynaloženy ne hospodárně).

► Příklad špatné praxe

Neúčelně a nehospodárně vynaložené prostředky při nákupu mobilních telefonů

Analogické problémy mohou nastat také mimo jiné v případě nákupu osobních automobilů, počítačů, kancelářského vybavení a kancelářské techniky, kancelářského nábytku, služeb mobilních operátorů.

Ponaučení: Organizace musí nejprve specifikovat účel, ke kterému bude dané vybavení využíváno. S ohledem na tento účel musí následně stanovit parametry nakupovaného vybavení. U těchto komodit je vhodné v rámci organizaci přistoupit ke zpracování technických standardů s ohledem na dané potřeby zaměstnanců.

► Příklad špatné praxe

Vznik vendor lock-inu v návaznosti na špatný nákup IT systému

Organizace potřebovala nakoupit IT systém na zákonem vyžadovanou elektronizaci jedné ze svých agend. V organizaci se nenachází specialisti na vývoj ani návrh IT systému, a tak bylo rozhodnuto o nákupu IT systému „na klíč“ prostřednictvím otevřené nadlimitní zakázky.

Pro nákup jednou zakázkou „na klíč“ mluvilo několik věcí:

1. Všechny části realizace zajistí dodavatelská firma a nebude proto potřeba draze tvořit IT znalosti na straně úřadu.
2. Jednotlivé součásti IT systému budou od stejného dodavatele a úřad tedy nebude muset řešit jejich vzájemnou kompatibilitu. Stejně tak i se servery a dalším hardware.
3. Outsourcingem se úřad (odbor IT) zbaví vlastní zodpovědnosti za funkčnost systému. Vše bude jasně dané podmínkami ve smlouvě a smluvními pokutami.
4. Jedna velká zakázka bude jednodušší na organizaci.
5. Otevřené výběrové řízení zajistí nízkou cenu. Velká zakázka bude pro dodavatele zajímavější.
6. Zadání je jednoduché, je potřeba splnit zákon.
7. Do zakázky lze jednoduše přidat podmínku na vlastnictví kódů. Pak úřadu nehrozí vendor lock-in.

Zakázka byla napadána u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, došlo k velkému zdržení, ale nakonec se ji podařilo vysoutěžit. Byť je Česko velmi ve světě IT vývoje, do soutěže se přihlásily pouze tři velké známé firmy, které pro státní správu dělají již delší dobu. Pro ostatní byla zakázka málo popsána a moc velká a tvořila tak moc velké riziko. Byla vybrána firma s nejnižší nabídkovou cenou a započal vývoj IT systému. Během vývoje byly prováděny kontrolní dny, na nichž se ředitel odboru IT vždy seznámil s přehledem již hotových prací a podepsal kontrolní protokol. Na otázky byl zahrnut technickými termíny, kterým nerozuměl.

Vývoj se opět zdržel, dodavatel argumentoval personálními kapacitami. Byla zaplacená smluvní pokuta, ale to veřejnost ani úředníky neuspokojilo. Při předání byl za dozoru ředitele IT systém nainstalován v podzemí v datovém centru úřadu mezi ostatní IT systémy a byl podepsán předávací protokol.

Od dodavatele byla dále zorganizována školení pro zaměstnance (byla součástí zakázky). Uživatelé úřadu si stěžovali, že ve školení chybí napojení na procesy úřadu. Spíše, než jak mají v systému dělat jejich agendu, jim školení vysvětluje technické možnosti systému. Proto často nevěděli, jak něco v systému zadat a často museli čerpat hodiny podpory od dodavatele. Dodavatel jim ale vždy rád poradil a problém za ně vyřešil, často i zdarma.

Veřejnost si stěžovala, že systém neodpovídá jejím nárokům na moderní kontakt s veřejnou správou. Dodavatel přitom všechna zadání dle zákona, a tedy zakázky splnil, všechny certifikáty vlastní. V rámci smlouvy s dodavatelem byly stanoveny i rámcové ceny hodin rozvoje, a tak se požadavky veřejnosti vyvinuly dodatečně. Za půl roku se podařilo veřejnost nějak uspokojit, i když důvěra v úřad již byla poničena a celková cena systému byla vyšší, než se čekalo.

Během dvou let bylo potřeba udělat několik úprav. Stejně jako v případě dodatečného vývoje na začátku byly použity vysoutěžené ceny podpory. Cenu ale tedy vlastně stanovoval dodavatel – vždy stanovil počet hodin práce a úřad zaplatil částku odpovídající hodinové sazbě. Za přidání jednoho pole do formuláře to tedy bylo 100 h analýzy, 50 h programování a 30 h testování. Nikdo v úřadě bohužel neznal, jak systém uvnitř funguje a nemohl tedy čísla rozporovat.

Když bylo potřeba napojit systém na jiný, zjistilo se, že součásti systému komunikují proprietární technologií dodavatele a jiné systémy s ním neumí komunikovat. Musel se tedy vyvinout konektor. Opět za cenu dodavatele. Ten byl totiž jediný, kdo rozuměl, jak systém komunikuje.

Později, když ředitel úřadu chtěl analýzu dat v systému, zjistilo se, že toto systém neumí. Za vytažení dat ze systému se tedy opět muselo zaplatit dodavateli.

Po čtyřech letech vypršela smlouva o provozu. Úřad s dodavatelem nebyl spokojený, a proto chtěl vybrat dodavatele nového. Zdrojové kódy vlastnil. Bohužel žádný z dodavatelů nebyl ochotný tento systém provozovat. Zdrojové kódy byly nekvalitní a málo dokumentované. Veškeré know-how bylo navíc u stávajícího dodavatele. Dokonce ani úředníci často nevěděli, jak mají něco udělat, protože starý dodavatel to za ně vždy nějak vyřešil. Nakonec musel úřad poptat provoz v rámci jednacímho řízení bez uveřejnění u stávajícího dodavatele.

Ponaučení:

1. I u zakázky „na klíč“ **úřad potřebuje odborné znalosti, aby mohl přebírat výsledky a vyjednávat o cenách** za rozvoj.
2. **Rozhraní mezi službami systému musí být standardizovaná** a dokumentovaná a umožňovat napojení třetích služeb. Proprietární řešení se vždy nakonec prodrazí.
3. **Přenesení zodpovědnosti na dodavatele je zdánlivé. Veřejnosti se vždy zodpovídá úřad.** Smluvní pokuta problém nevyřeší, dodavatel ji jen započítá do ceny.
4. **Velké zakázky mají nepoměrně menší úspěšnost**, často skončí jinak, pozdě a zejména drah.
5. **Na trhu s IT službami je hodně malých firem**, které se specializují na konkrétní služby. Do spojené zakázky se tedy nepřihlásí. Navíc cena zakázky je ovlivněna nejnáročnější službou např. firma musí mít bezpečnostní certifikáty, přitom některé služby by mohla udělat i firma bez nich.
6. Zadání nikdy není jednoduché a **vždy by se v první řadě mělo řídit uživatelem** (veřejnost, úředník).
7. Vlastnit zdrojové kódy nestačí. **Důležité je interní know-how (jak softwarové, tak procesní).**

Doporučení:

Řídit se při nákupu IT systému Příručkou pro řízení státních IT projektů.²⁰

²⁰ Příručka je dostupná online na: <https://cesko.digital/prirucka>.

6 Stavební projekty

Tato kapitola se věnuje stavebním projektům, tedy postupnému pořizování majetku, buď formou výstavby, nebo formou zásahu do stávajícího majetku. Zvláštnosti tohoto způsobu pořizování:

- Nejedná se o jednorázovou záležitost a celý proces pořízení je rozložen do delšího časového období.
- Běžně nastávají odchylky od původních plánů.
- Celý proces vyžaduje zvláštní kontroly, které pro svou odbornost často organizace nedokáže zajistit vlastními silami.

Základní otázka pro tuto kapitolu:

- **Má organizace ošetřena specifická rizika při stavebních projektech?**

6.1 Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla

Základním principem pořizování majetku pomocí výstavby je, že celý (dlouhý a často složitý) proces je třeba mít **neustále** pod kontrolou, a to od přípravné fáze až po uplatňování reklamačních nároků.

Organizace by měla zvážit zapojení specialistů (právníků, projektantů, stavebního příp. autorského dozoru) do různých fází výstavby. Pokud dojde k zapojení takových osob, měli by být vybíráni s mimořádnou péčí a mělo by proběhnout zhodnocení jejich nezávislosti a možného střetu zájmů.

Organizace musí v jednotlivých fázích pořizování majetku věnovat pozornost následujícím záležitostem:

Přípravná fáze

- Vyhodnocení finanční náročnosti a schopnosti zajistit potřebné zdroje (musí existovat ubezpečení, že bude zajištěno financování akce po celou dobu výstavby).
- Výběr a následná spolupráce s externím projektantem / projekční kanceláří pro plánovací fázi.
- Vytvoření variantních projektů a výběr preferovaného řešení včetně diskuse s veřejností, které by mělo vést k výběru nejvhodnějšího způsobu realizace zakázky.
- Případný výběr a následná spolupráce s právníkem / právní kanceláří, která připraví smluvní dokumentaci v případě komplikované výstavby, nebo v případě, že organizace nemůže tyto služby zajistit vlastními silami.
- Diskuse a volba výběru způsobu zadání zakázky a režimu smlouvy se zhotovitelem (např. žlutý/červený FIDIC²¹).
- Vyžadování zádržného a záruční lhůty, aby bylo zajištěno, že dodavatel předá stavbu bez vad, případně že závady budou opraveny.
- Nastavení postupů pro případné spory.
- Stanovení, jak bude probíhat kontrola výstavby (interně, externě, priority).

²¹ Vzorové smluvní podmínky v oboru stavebnictví při realizaci výstavbových projektů vydávané celosvětově uznávanou mezinárodní organizací.

Red Book (červený FIDIC) jsou nejpoužívanějším typem podmínek. Realizace díla probíhá metodou dodávky tzv. generálního dodavatelství, při kterém projektovou dokumentaci pro dílo zpracovává objednatel, který za ni v převážné míře také odpovídá. Velké organizace vydaly svoje zvláštní smluvní podmínky, které tyto vzorové upravují nebo doplňují (např. Ředitelství silnic a dálnic ČR, Správa železniční dopravní cesty, Ředitelství vodních cest České republiky).

Yellow Book (žlutý FIDIC) podobné jako červené podmínky, ale v České republice málo využívané. Základním rozdílem je, že odpovědnost za zpracování projektové dokumentace nese zhotovitel na základě požadavků objednatele. Metodiku k jejich aplikaci připravil Státní fond dopravní infrastruktury.

- Případný výběr a následná spolupráce s externím stavebním dozorem.

Realizační fáze

Zajištění kontinuální kontroly výstavby (včetně možného využití externího stavebního dozoru), která se zaměřuje zejména na:

- kontrolu kvality dodávek,
- soulad s projekční dokumentací,
- kontrolu postupu prací s ohledem na čas,
- pravidelné a úplné vedení stavebního deníku dodavatelem,
- plnění smluvených milníků a
- dohlížení na případně rozpočty/náklady/vícepráce (dle typu smlouvy).

Převzetí majetku

- Převzetí finální zprávy stavebního dozoru, která by měla obsahovat nálezy odchylek od projektové dokumentace, popis nekvalitně provedených prací/prvků a doporučení investorovi.
- Kontrola kvality celé stavby odborným pracovníkem při předání. Zkontrolovány musí být zejména problematické oblasti zjištěné v průběhu výstavby. Všechny případné zjištěné nedostatky musí být uvedeny v předávacím protokolu.

Následná fáze

- Uplatnění nároku v případě, že v záruční době budou zjištěny nedostatky nebo nebude dodržen termín dodání/předání.
- Finální kontrola celé stavby bezprostředně před vypršením záruky, aby bylo možné uplatnit nárok na zjištění opravy případných vad.
- Vyhodnocení vyplacení zádržného.

6.2 Klíčové otázky

č.	Klíčové otázky
1)	Bylo v rámci přípravy výstavby zhodnoceno naplnění principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti? Bylo jejich naplňováno průběžně kontrolováno (ve fázi přípravné, realizační i následné)?
2)	Byla realizace výstavby řádně schválena? Je auditní stopa dokumentující schvalovací proces přiměřená?
3)	Vyhodnotila organizace finanční náročnost a schopnost zajistit potřebné zdroje? Je zajištěno financování akce po celou dobu výstavby?
4)	Byly v rámci přípravy výstavby zpracovány a vyhodnoceny varianty řešení? Byla do tohoto procesu zapojena veřejnost?
5)	Na základě jakých kritérií organizace zvolila způsob realizace zakázky?
6)	Vyhodnotila organizace před zapojením externích specialistů související rizika? Ověřila, zda nedochází ke střetu zájmů?

7)	Při zapojení externích specialistů, probíhá na úrovni organizace vyhodnocení předložených návrhů? Je z konzultací pořizována auditní stopa?
8)	Dochází k pravidelnému a úplnému vedení stavebního deníku dodavatelem?
9)	Je nastaven tok informací a pravidelný kontakt mezi investorem a stavebním dozorem?
10)	Jsou stanoveny termíny pro dokončení dílčích částí stavby? Probíhá v těchto termínech kontrola realizované výstavby v souladu s harmonogramem?
11)	Je zajištěna kontinuální kontrola výstavby? Kdo nese odpovědnost za kontrolu a následné řešení nároků v případě zjištěných nedostatků? Z čeho tato odpovědnost vyplývá?
12)	Je v rámci kontroly ověřována kvalita dodávek, soulad s projektovou dokumentací, postup prací, rozpočet, vícepráce a další smluvní podmínky?
13)	Jak probíhá převzetí finální zprávy stavebního dozoru? Jak je s případnými zjištěními naloženo?
14)	Probíhá kontrola kvality celé stavby při předání? Kdo nese odpovědnost za kontrolu a následné řešení nároků v případě zjištěných nedostatků? Z čeho tato odpovědnost vyplývá?
15)	Jsou všechny zjištěné nedostatky uvedeny v předávacím protokolu?
16)	Je jasně stanovena odpovědná osoba za uplatňování nároků v případě zjištění nedostatků?
17)	Využívá organizace institut zádržného nebo záruční lhůty?
18)	Probíhá finální kontrola celé stavby bezprostředně před vypršením záruky?
19)	Probíhá vymáhání sankcí dle smlouvy?

6.3 Příklady dobré a špatné praxe

► Příklad dobré praxe

Řádná dokumentace v průběhu výstavby

V rámci realizace investičního projektu byly prováděny stavební úpravy nemovitosti. Dle smlouvy o provedení stavebních úprav, byla stavba rozdělena do tří etap. Konec každé etapy měl smluvně stanovený termín, ve kterém rovněž probíhal kontrolní den investora. K tomuto dni byla provedena detailní prohlídka stavby, o které byl vyhotoven protokol, jehož součástí byla pořízená fotodokumentace a předávací protokol etapy.

Investiční projekt byl spolufinancován prostřednictvím dotace poskytnuté ze státních prostředků. Poskytovatel dotace se rozhodl realizovat průběžnou kontrolu dotační akce a před termínem pro vyúčtování dotace přijel do sídla organizace. Ke kontrole byla předložena kopie stavebního deníku, veškeré účetní doklady, předávací protokoly a rovněž průběžně pořizovaná fotodokumentace, dokumentující vývoj stavby. Vzhledem k tomu, že doposud realizované výdaje byly v souladu s dotačními podmínkami poskytovatele, platby za provedenou práci a materiál odpovídal dokumentovanému průběhu stavby ve stavebním deníku a provedené práce byly rovněž doloženy datovanou fotodokumentací, byla průběžná kontrola z úrovně poskytovatele ukončena bez postihu a bez potřeby prohlídky místa stavby.

Níže jsou uvedeny příklady specifikace fotodokumentace, kterou je zhotovitel povinen zajistit a předat zadavateli:

1. Před zahájením stavebních prací

- přehledná, podrobná a systematická fotodokumentace stávajícího stavu zájmového území stavby (včetně exteriérů a interiérů všech budov nalézajících se na území staveniště), budov, konstrukcí a ploch k zájmovému území přiléhajících – např. komunikací, chodníků, zastávek MHD, stožárů VO, reklamních panelů apod. – tj. pasport stávajícího stavu;
- fotodokumentace členěná dle stavebních objektů bude předána v jednom výtisku v tištěné podobě a 1x v elektronické podobě na USB nosiči, přičemž každý snímek bude opatřen číslem a datem pořízení. Součástí fotodokumentace bude seznam fotografií, který bude obsahovat číslo fotografie, datum jejího pořízení, místo pořízení a popis snímku. Ke každé fotodokumentaci zhotovitel doloží orientační situaci se zákresem fotografovaných míst, místa budou označena číslem shodným s číslem uvedeným na snímku a směrem pořízení (šipkou).

2. V průběhu realizace

- přehledná, podrobná a systematická fotodokumentace stavu pozemků souvisejících se stavbou (pozemek využitý pro zařízení staveniště, přilehlé pozemky apod.), postupu průběhu výstavby (především zakrývaných konstrukcí, vybudovaných inženýrských sítí, přípojek a chrániček před záhozem, celkový pohled na staveniště, detaily provedení, dodržení předepsaných technologií, dodržení bezpečnostních opatření, prokázání zařízení staveniště, prokázání užitých materiálů, výrobků a technologií, prokázání všech činností, které jsou specifikovány jako vedlejší a ostatní náklady, prokázání ostatních činností dopravy, odvozu sutí, lešení apod.);
- fotodokumentace členěná dle stavebních objektů bude předána v jednom výtisku v tištěné podobě a 1x v elektronické podobě na USB nosiči (po ukončení všech prací), přičemž každý snímek bude opatřen číslem a datem pořízení. Součástí fotodokumentace bude seznam fotografií, který bude obsahovat číslo fotografie, datum jejího pořízení, místo pořízení a popis snímku. Ke každé fotodokumentaci zhotovitel doloží orientační situaci se zákresem fotografovaných míst, místa budou označena číslem shodným s číslem uvedeným na snímku a směrem pořízení (šipkou);
- fotodokumentace průběhu výstavby bude nedílnou součástí průběžné fakturace.

3. Po ukončení realizace

- přehledná, podrobná a systematická fotodokumentace stavu hotového díla (zejména pozemků, staveb a zeleně apod.);
- fotodokumentace členěná dle stavebních objektů bude předána v jednom výtisku v tištěné podobě a 1x v elektronické podobě na USB nosiči, přičemž každý snímek bude opatřen číslem a datem pořízení. Součástí fotodokumentace bude seznam fotografií, který bude obsahovat číslo fotografie, datum jejího pořízení, místo pořízení a popis snímku. Ke každé fotodokumentaci zhotovitel doloží orientační situaci se zákresem fotografovaných míst, místa budou označena číslem shodným s číslem uvedeným na snímku a směrem pořízení (šipkou);
- uvedená fotodokumentace bude součástí Dokladové části předávané dokumentace skutečného provedení, bez jejího doložení nebude přejímka hotového díla považována za kompletní.

► Příklad dobré praxe

Související provozní výdaje

V návaznosti na kolaudaci a převzetí do provozu organizace u realizovaných investic vytváří plán údržby a plán oprav, které jsou navíc navázány na roční rozpočet i střednědobý výhled provozních výdajů.

V rámci vyčíslení provozních nákladů organizace vezme v úvahu zejména náklady na:

- správu a opravy nemovitosti,
- pojištění,
- ostrahu nemovitosti,
- úklidové služby,
- elektrickou energii,
- vodné a stočné,
- údržbu zeleně.

► Příklad dobré praxe

Zkušební provoz

Před zahájením užívání stavby je realizován zkušební provoz, kterým se ověří funkčnost a vlastnosti stavby a soulad s projektovou a další dokumentací. Zkušební provoz díla se provádí, je-li tak sjednáno ve smlouvě o dílo, na převzatém díle po úspěšném komplexním vyzkoušení zhotovitelem a za jeho součinnosti. Zkušebním provozem se proěřuje, zda dílo je schopno dosahovat výkonů (parametrů) v kvalitě a množství stanovených v projektové dokumentaci a k ověření funkce dokončené stavby jako celku.

Zkušební provoz může být ve smluvní dokumentaci upraven následujícím způsobem:

- Smluvní strany sjednají ve smlouvě dobu zahájení a délku zkušebního provozu, jakož i kritéria výsledného hodnocení, podmínky, rozsah a technicky nutnou dobu účasti zhotovitele.
- Zkušební provoz bude zahájen v termínu sjednaném dle smlouvy o dílo, pokud není termín zahájení ve smlouvě o dílo sjednán, pak nejpozději do 3 dnů ode dne protokolárního předání a převzetí díla.
- Pokud zkušební provoz v dohodnuté lhůtě neprokáže splnění v projektové dokumentaci stanovených parametrů, smluvní strany sjednají jeho prodloužení. Náklady prodlouženého zkušebního provozu hradí zhotovitel, pokud byl zkušební provoz neúspěšný z příčin na jeho straně.
- Zhotovitel je povinen při předání a převzetí díla objednateli předat i provozní řád na zkušební provoz. V případě, že byl realizován zkušební provoz díla, předloží zhotovitel objednateli k odsouhlasení písemné vyhodnocení zkušebního provozu. Tento doklad potvrzený oběma smluvními stranami je podkladem pro přejímací řízení.

► Příklad dobré praxe

Využití institutu zádržného

Obvyklým instrumentem při realizaci stavebních projektů, jež jsou zhotovovány dodavatelským způsobem, je smluvní stanovení zádržného. Jedná se o procentuálně stanovenou částku z každé faktury vystavené dodavatelem k úhradě, která není investorem průběžně vyplácena. Vyplacení zádržného je smluvně vázáno na splnění konkrétních podmínek a poskytuje investorovi zásadní nástroj při uplatňování a vymáhání reklamací při předání stavby.

► Příklad špatné praxe

Zmařená investice

Obec odepsala náklady za studii proveditelnosti a projektovou dokumentaci u plánované výstavby cyklostezky. Příprava stavby musela být zastavena z důvodu, že část území, na kterém měla být cyklostezka vybudována, spadala pod stavební uzávěru.

Ponaučení: Příprava realizace výstavby byla podceněna, obec měla nejdřív ověřit, zda je vybrané území vhodné pro výstavbu a neměla přistoupit k dalším krokům v rámci plánování výstavby. V případě, že by obec odhalila stavební uzávěru dřív, náklady zmařené investice by byly o hodně nižší.

► Příklad špatné praxe

Zmařený projekt

Obec připravovala projekt na výstavbu komunikace. Většina nákladů měla být hrazena prostřednictvím dotace z evropských fondů a to, co by dotace z evropských fondů nepokryla, mělo být dofinancováno částečně z rozpočtu obce a částečně z rozpočtu kraje. Obec vynaložila část dotace poskytnuté krajem na vytvoření projektové dokumentace. Žádost o poskytnutí dotace z evropských fondů nebyla schválena kvůli chybám v žádosti. Výzva již byla uzavřena. Pokud obec nenajde vhodný dotační titul na financování výstavby a nepostaví komunikaci, bude muset dotaci kraji vrátit. Jelikož prostředky z krajské z dotace byly již vynaloženy, bude obec muset prostředky na vrácení najít ve svém rozpočtu.

Ponaučení: Obec musí v rámci řídicí kontroly před provedením příjmu zhodnotit případná rizika, která s danou příjmovou situací souvisí. V tomto případě měla obec důsledněji zhodnotit, zda je schopna žádost o dotaci řádně administrativně zajistit, případně najmout firmu, která by zastřešila administraci žádosti o dotaci a samotné přijaté dotace.

7 Využívání, údržba a udržitelnost majetku

Majetek organizací působících ve veřejné správě musí být podle příslušných právních předpisů²² využíván účelně, hospodárně a efektivně. Příslušné zákony dále tomuto typu organizací ukládají pečovat o zachování majetku a jeho údržbu. Podrobnější pravidla, jak při údržbě majetku postupovat a jak dbát o jeho udržitelnost, však výslovně stanoveny nejsou. Cílem následující kapitoly je tedy vymezit základní principy, o jejichž naplňování by v této oblasti organizace měla usilovat, aby postupovala v souladu s principy 3E.

Využívání, údržba a udržitelnost majetku jsou vzájemně velice provázané oblasti činností, které mají zásadní vliv na efekt, který může být majetkem zajištěn. Zajištění vhodného a přiměřeného využití majetku klade požadavky na plánovanou i neplánovanou údržbu pro účely zachování využitelnosti (použitelnosti) majetku po co nejdelší dobu, ideálně bez významné ztráty původních kvalitativních vlastností (udržitelnost).

Pokud není majetek vhodně a přiměřeně využíván, může to vést k potenciální ztrátě. Ztráta může být způsobena například tím, že majetek není využíván ani pro jiné než původně stanovené účely, byť by mohl být nebo tím, že jsou realizované plánované, avšak nepotřebné opravy (např. obměna neopotřebovaného majetku, nebo jeho částí).

Základní otázka pro tuto kapitolu:

- **Je majetek organizace využíván a udržován s péčí řádného hospodáře?**

7.1 Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla

Z pohledu údržby majetku v souladu s principy 3E je zcela stěžejní aktivní přístup organizace k údržbě majetku. To zahrnuje důsledné plánování, a to nejenom investic, ale i údržby, nastavení souvisejících postupů, pravomocí a odpovědností vnitřními předpisy a posuzování a vyhodnocování možných způsobů zajištění služeb. V následujících bodech jsou pak blíže popsána pravidla pro řádné nastavení procesů a činností v oblasti využití, údržby majetku a jeho udržitelnosti z pohledu uplatňování principů 3E v rámci dané organizace.

- Organizace má zpracovanou dlouhodobou strategii, rozhodnutí v oblasti řízení majetku jsou rozpracována v dílčí strategii, která se odvíjí od dlouhodobé strategie.

Strategie organizace

Strategií organizace je pro účely tohoto metodického pokynu myšlena výhradně interní strategie zaměřená na její rozvoj a zkvalitnění a zefektivnění jejího fungování a řízení v delším časovém horizontu. Na rozdíl od strategií veřejných či agendových není strategie rozvoje organizace zaměřena na výkon odborných agend dané organizace. Jejím smyslem je nastavit strategický plán či cíle mající dopad do vnitřní organizace a řízení a navazující implementační krátkodobé plány. Strategie organizace by se tedy měla týkat pouze a výhradně struktury, řízení a fungování organizace.

► Usnesení vlády České republiky ze dne 4. dubna 2018 č. 214 k Metodickému pokynu pro řízení kvality ve služebních úřadech²³

²² Např. zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí.

²³ Usnesení vlády je dostupné online na: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/podpora-zavadeni-rizeni-kvality-ve-sluzebnich-uradech.aspx>.

- Dochází k pravidelné aktualizaci strategie organizace, pravidla pro aktualizaci jsou formálně upravena vnitřními předpisy. Strategie je v souladu s návrhem rozpočtu a střednědobým výhledem dané organizace.

Přehled o portfoliu majetku

Organizace má zpracován přehled o stávajícím portfoliu majetku, jeho stavu (tj. i o jeho technickém stavu) a jeho využití.

► § 7 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví

- Organizace sleduje a pravidelně vyhodnocuje míru využití majetku²⁴. V případě krátkodobé (dočasné) nepotřebnosti majetku (např. v případě jeho nedostatečného využití) je majetek pronajímán. Pokud majetek dlouhodobě nepřispívá k plnění úkolů organizace a dosahování jejích zájmů, organizace posuzuje možnost jeho prodeje. Informace o nevyužívání konkrétního druhu majetku aktivně vstupují do aktualizace plánu obnovy majetku.
- Organizace zpracovává plán investic, do kterého jsou promítnuty také rekonstrukce a opravy majetku většího rozsahu. Plán investic vychází z dlouhodobé strategie a dílčí strategie pro oblast řízení majetku, která vychází z dlouhodobé strategie a je s ní v souladu. Nezbytný vstup pro aktualizaci strategie je zhodnocení využívání stávajícího majetku. Plán investic v souladu také s návrhem rozpočtu a střednědobým výhledem dané organizace.
- Organizace zpracovává plán oprav a údržby na roční bázi, k řešení oprav a údržby nedochází teprve v reakci na vzniklý problém. Organizace zpětně (tj. za předešlý kalendářní rok) vyhodnocuje, zda byly opravy realizovány na základě definovaného plánu a vyhodnocuje případné odchylky od plánu. Tyto odchylky jsou řádně zdůvodněny (de facto by se mělo jednat o opravy havarijních stavů, které nebylo možné dopředu předvídat, a tedy zahrnout do plánu). Plán oprav a údržby je v souladu také s návrhem rozpočtu a střednědobým výhledem dané organizace.

Náklady životního cyklu

Při pořizování majetku organizace zohledňuje veškeré náklady pořízení, tj. nekalkuluje pouze s pořizovací cenou, ale počítá i s dalšími souvisejícími náklady životního cyklu dané položky majetku (tj. s náklady na provoz, údržbu, náklady na recyklaci atp.).

Povinnost zohlednit náklady životního cyklu je stanovena **u nadlimitních veřejných zakázek**. Doporučujeme však náklady životního cyklu zohlednit také v ostatních případech.

► § 114 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

- Při výskytu potřeby neplánované údržby, nebo zásadnějších oprav, organizace zohledňuje výši nákladů potřebných pro alternativní způsoby obnovy majetku (porovnává, zda je efektivnější majetek vyřadit a odprodat ve stávajícím stavu a pořídit majetek nový, nebo realizovat neplánovanou údržbu a opravy za účelem prodloužení životnosti stávajícího majetku).
- Organizace před obnovou majetku rozhodne na základě aktualizovaného plánu obnovy a dalších datech o využívání majetku, jakým způsobem bude nadále danou potřebu uspokojovat. Tedy, zda potřebuje i nadále potřebu uspokojovat a v případě že ano, tak jakým způsobem – koupí si z vlastních zdrojů majetek nový, majetek si pořídí formou finančního či operativního leasingu, potřebu bude řešit externí službou.
- Organizace má zpracovanou evidenci majetku, a to nejenom na úrovni účetní evidence. Majetek je pasportizován, tzn., že popisná data jsou propojena s grafickými daty, k jednotlivým majetkovým

²⁴ Cílem není vybudování robustního systému pro sledování a vyhodnocování využití majetku, doporučení směřuje k nastavení pravidel a odpovědností pro tuto činnost. Zároveň předpokládá existující datovou základnu, na kterém by vyhodnocení bylo založeno (viz kapitolu Evidence majetku a jeho změn).

položkám jsou přiřazována finanční data (např. náklady na opravy a údržbu) a vedeny technické informace (zejména pro budovy, pozemky, technickou infrastrukturu, stroje a zařízení), a to dle charakteru organizace.

- Pasporty a související informace (popisné, grafické a technické údaje) jsou průběžně aktualizovány a jsou vedeny v odpovídajícím informačním systému.
- Rozhodnutí o naložení s majetkem jsou podložena těmito daty, ze kterých lze potvrdit správnost zvoleného řešení v souvislosti s cíli strategie organizace.
- Organizace má k dispozici průběžné, nebo přinejmenším pravidelné informace o stavu využití majetku, tj. jestli a případně na kolik procent své kapacity naplňuje majetek účel, pro který jej má organizace k dispozici. Organizace má zároveň nastavena pravidla pro jednotlivé druhy majetku, která jsou aplikována v případě, že dojde ke zjištění, že majetek přestává být využíván dostatečně. Pro různé druhy majetku mohou být pravidla rozdílná, důležité však je zahájit proces rozhodnutí, jak bude s majetkem dále naloženo.
- Správce informačních systémů (zpravidla odbor IT) dokáže rozepsat pořizovací i provozní náklady na IT systém na jednotlivé útvary podle požadovaných služeb či podle jeho využívání.
- Informace získané ze sledování a vyhodnocení využívání majetku, ze sledování a vyhodnocení nákladovosti údržby a zajištění udržitelnosti, jsou důležitým podkladem pro aktualizaci plánů, včetně plánování rozpočtu. Do plánu nevstupují pouhé agregace dat, ale výsledek vzájemného působení relevantních skutečností. Například z důvodu zvýšené finanční náročnosti oprav, která se již stává nerentabilní, dojde k rozhodnutí o nepotřebnosti a odprodeji nerentabilního majetku, a současně k rozhodnutí o úpravě struktury majetku do budoucna, například využitím pronájmu pouze v případech výskytu konkrétní potřeby.
- Organizace pravidelně vyhodnocuje stáří a míru opotřebení majetku (zejména u budov, strojů a zařízení). Toto vyhodnocení je podkladem pro strategická investiční rozhodnutí²⁵. Na základě přijatých rozhodnutí dochází k aktualizaci strategických dokumentů.
- Organizace sleduje náklady vynaložené na opravy a údržbu na roční bázi, dochází k vyhodnocení provozní nákladnosti významných majetkových položek (zejména u budov, strojů a zařízení)²⁶. Závěry z tohoto vyhodnocení se promítají do aktualizace strategie pro oblast řízení majetku, investičních plánů a plánování rozpočtu. Odpovědnost za tyto činnosti je formálně stanovena vnitřními předpisy organizace.
- Organizace sleduje a vyhodnocuje náklady za energie a hledá cesty k dosažení úspor (např. nákup energií na komoditní burze, realizace energeticky úsporných opatření atp.).
- Organizace vyhodnocuje energetickou náročnost vlastněných či spravovaných objektů a přijímá adekvátní opatření ke snížení jejich energetické náročnosti.
- Pravomoci a odpovědnosti v oblasti správy majetku, do které spadá také náležité využívání, údržba majetku a péče o jeho udržitelnost, jsou formálně nastaveny vnitřními předpisy organizace, a to jednotně napříč organizací. Uplatňovaná praxe je v souladu s nastavenými formálními

²⁵ S ohledem na velikost příslušné organizace a rozsah prostředků, se kterými hospodář, může být strategickým investičním rozhodnutím opuštění stávajících prostor, které neodpovídají potřebám organizace a jejichž provoz je ekonomicky nevýhodný v porovnání s přemístěním do jiného objektu. Pro jiné organizace může strategické investiční rozhodnutí představovat výměnu oken, rekonstrukci fasády užívaného objektu, výměnu elektrických rozvodů atp.

²⁶ Cílem není vybudování robustního systému pro analýzy nákladovosti, doporučení směřuje k nastavení pravidel a odpovědností pro tuto činnost. Zároveň předpokládá existující datovou základnu, na které by analýzy byly založeny.

pravidly. Dochází k vyhodnocování souladu nastavených pravidel s uplatňovanou praxí a v případě nesouladu dochází k nápravě²⁷.

- Je vedena elektronická evidence zadaných požadavků na opravy a údržbu, a to včetně zdůvodnění požadavku a jeho priority. Vnitřními předpisy je definován proces zpracování požadavku včetně tzv. SLA²⁸ (např. do kdy je třeba reagovat na požadavek, do kdy je odpovědný pracovník povinen požadavek vyřešit atp.).
- Organizace analyzuje optimální způsob zajištění údržby majetku, tj. posuzuje a vyhodnocuje, které činnosti v oblasti údržby majetku – s ohledem na charakter organizace – budou zajišťovány vlastními pracovníky a u kterých je účelnější, hospodárnější a efektivnější jejich zajištění externě. V této souvislosti organizace zvažuje nejenom příslušné osobní náklady, ale též vlastní možnosti zaměstnat pracovníky s potřebnými znalostmi a zkušenostmi, jejich očekávané vytížení atp.
- Vnitřními předpisy jsou definovány parametry kvality prací v oblasti údržby majetku a péče o jeho udržitelnost, stejně jako akceptační postupy.
- V případě, že organizace činnosti v oblasti údržby majetku a péče o jeho udržitelnost zajišťuje vlastními pracovníky, dochází k pravidelnému vyhodnocení jejich vytížení a k pravidelnému ověřování a vyhodnocování kvality odváděné práce.
- V případě externího zajištění činností v oblasti údržby majetku a péče o jeho udržitelnost:
 - Požadavky na kvalitu práce, její ověřování a kontrolu, stejně jako akceptační postupy jsou formulovány ve smluvních podmínkách a jsou stanoveny v souladu s vnitřními předpisy;
 - Před předáním díla, popř. před fakturací za odvedenou práci, dochází ke kontrole plnění. O kontrole je proveden písemný záznam (formulář pro záznam o provedené kontrole plnění je součástí příslušného vnitřního předpisu). Odpovědnosti příslušného pracovníka organizace jsou definovány vnitřními předpisy.
- Dochází k pravidelnému vyhodnocování spokojenosti s kvalitou práce v oblasti údržby majetku ze strany uživatelů těchto služeb.
- Organizace zvažuje, zda je pro ni vhodné majetek pojistit, či nikoli. Nezbytným vstupem pro toto posouzení je:
 - Znalost hodnoty majetku, se kterým daná organizace hospodaří;
 - Informace o způsobených škodách za delší časové období (tj. jak často se škody vyskytovaly, v jakých hodnotách se škody pohybovaly a jaké dané organizaci vznikly náklady na jejich odstranění);
 - Přehled o dostupných možnostech pojištění (tj. zpracovaný přehled trhu o produktech pojišťoven, informace o pojistném plnění, informace o výši pojistného, informace o výši spoluúčasti při plnění pojistné události);
 - Při úvaze nad možností pojistit majetek organizace zohledňuje i rizika, která mají či mohou mít za následek ukončení stávající pojistné smlouvy a s tím související potřebu opětovného vyhodnocení výhodnosti pojištění pro danou organizaci, např. riziko výpovědi ze strany

²⁷ Záleží na konkrétní situaci, zda náprava bude spočívat v aktualizaci vnitřních norem (v případě, že normy jsou již zastaralé), nebo naopak v uvedení praxe do souladu s normami (např. zaměstnanci provádí úkony zvykově, nepostupují dle nově nastavených pravidel – v tomto případě je na místě např. proškolení zaměstnanců, jejich bližší seznámení s nově nastavenými postupy).

²⁸ Z angl. *Service Level Agreement*, tj. požadavky na úroveň poskytnutých služeb.

pojišťovny v případě nastalé škodní události²⁹ a riziko úpravy pojistného (tj. i zvýšení ceny pojistného) k výročí smlouvy³⁰;

- V rámci procesu rozhodování, zda je pro organizaci výhodné pojištění uzavřít či nikoli, organizace zohledňuje také náklady, které jsou spojeny s výběrem vhodného dodavatele pojištění (bez ohledu na důvod ukončení pojistné smlouvy³¹), tj. mimo jiné náklady spojené s přípravou a administrací příslušné veřejné zakázky;
 - V případě, že organizace historicky pojištění využívá, dochází k pravidelné revizi uzavřených smluv a zpětnému vyhodnocení, do jaké míry byly pro danou organizaci předchozí smlouvy výhodné (zejména dochází k porovnání čerpaného pojistného plnění s uhrazenou cenou pojištění za dobu trvání smlouvy, tzn., zda byla výše pojistného limitu adekvátní ve vztahu případné vzniklé škodě);
 - V případě organizačních složek státu a příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami státu je pak pro pojištění majetku, se kterým daná organizace hospodaří, nezbytný i souhlas zřizovatele s pojištěním majetku³²;
 - Organizace na základě tohoto komplexního posouzení přistoupí k pojištění majetku pouze v případě, kdy náklady spojené s pojištěním jsou významně nižší než náklady, které by musela hradit v případě škodných událostí.
- S ohledem na hodnotu majetku, se kterým organizace hospodaří, resp. který organizace spravuje, organizace rozhoduje o optimální úrovni zabezpečení majetku a způsobu, jak úroveň zabezpečení vhodně nastavit (např. kamerový systém, zajištění bezpečnostní služby, a to buď vlastními zaměstnanci, nebo bezpečnostní agenturou atp.).

7.2 Klíčové otázky

č.	Klíčové otázky
1)	Má organizace zpracovanou dlouhodobou strategii organizace? Odvíjí se od ní dílčí strategie pro oblast řízení majetku?
2)	Má organizace upravena pravidla pro aktualizaci dlouhodobé strategie organizace a dílčích strategií pro oblast řízení majetku ve vnitřních předpisech?
3)	Dochází k pravidelné aktualizaci dlouhodobé strategie organizace a dílčích strategií pro oblast řízení majetku dle pravidel stanovených vnitřními předpisy? Existuje vazba dlouhodobé strategie na rozpočet organizace?
4)	Má organizace přehled o vlastněném a spravovaném majetku, jeho stavu (včetně technického stavu) a jeho využití? Je tento přehled úplný?
5)	Zpracovává organizace plán investic? Vychází z dlouhodobé strategie a dílčí strategie pro oblast řízení majetku? Vychází ze zhodnocení využívání stávajícího majetku? Je plán investic vyhodnocován z hlediska rozpočtových možností?

²⁹ Viz § 2805 zákona č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, který mimo jiné stanoví, že pojistitel (tj. pojišťovna) může pojištění vypovědět s měsíční výpovědní dobou do tří měsíců ode dne oznámení vzniku pojistné události.

³⁰ Viz § 2786 zákona č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník.

³¹ Důvodem může být výpověď ze strany pojišťovny po vzniku pojistné události, ukončení smlouvy organizací v případě navýšení pojistného k výročí smlouvy pojišťovnou nebo uplynutí pojistné doby, tj. doby, na kterou byla pojistná smlouva uzavřena.

³² Viz § 70 zákona č. 218/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla). Toto ustanovení se však netýká pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, tzv. povinného ručení.

6)	Jsou opravy plánovány? Jsou nad rámec plánu realizovány pouze opravy havárií a dalších neočekávaných událostí? Jsou tyto odchylky řádně zdůvodněny? Dochází k vyhodnocování plánu oprav? Je předáván plán oprav odpovědným pracovníkům za sestavení rozpočtu?
7)	Zohledňuje organizace v investičních záměrech veškeré náklady životního cyklu příslušného majetku (tj. i náklady na opravy, údržbu, recyklaci atp.)?
8)	Jsou zpracovány pasporty (zejména pro budovy, pozemky, technickou infrastrukturu, stroje a zařízení) v elektronické podobě? Jsou propojena popisná a grafická data? Jsou k jednotlivým položkám doplňovány finanční a technické údaje?
9)	Jsou pasporty a související informace průběžně aktualizovány?
10)	Sleduje a vyhodnocuje organizace míru využití majetku, a to na pravidelné bázi v návaznosti na vnitřní předpisy? Jsou v návaznosti na závěry z tohoto vyhodnocení přijímána adekvátní rozhodnutí?
11)	Dochází k pravidelnému vyhodnocení stáří a míry opotřebení majetku? Jsou přijímána adekvátní opatření v návaznosti na závěry analýz? Dochází k aktualizaci strategických dokumentů?
12)	Sleduje a vyhodnocuje organizace náklady na opravy a údržbu, a to pravidelně (na roční bázi)? Přijímá v návaznosti na závěry z vyhodnocení vhodná opatření? Dochází k aktualizaci strategických dokumentů?
13)	Sleduje a vyhodnocuje organizace náklady za energie? Hledá cesty k dosažení úspor? Realizuje navržená opatření?
14)	Dochází k vyhodnocování energetické náročnosti vlastněných a spravovaných objektů a přijímání adekvátních opatření?
15)	Jsou pravomoci a odpovědnosti v oblasti správy majetku (včetně údržby majetku a péče o jeho udržitelnost) upraveny vnitřními předpisy?
16)	Dochází k vyhodnocení, zda jsou nastavená pravidla v souladu s uplatňovanou praxí? Jsou z vyhodnocení přijímána adekvátní nápravná opatření?
17)	Je vedena elektronická evidence požadavků na opravy a údržbu? Jsou vnitřními předpisy stanoveny parametry kvality pro zpracování požadavků?
18)	Analyzuje organizace možnosti zajištění služeb v oblasti oprav a údržby majetku? Jsou na základě analýz přijímána adekvátní nápravná opatření?
19)	Jsou vnitřními předpisy stanoveny požadavky na kvalitu prací v oblasti údržby majetku a péče o jeho udržitelnost?
20)	Dochází k pravidelnému vyhodnocení vytížení pracovníků, kteří zajišťují údržbu majetku a k pravidelnému ověřování a vyhodnocování kvality odváděné práce?
21)	Jsou v případě externího zajištění údržby majetku a péče o jeho udržitelnost stanoveny požadavky na kvalitu práce, její ověřování a kontrolu, stejně jako akceptační postupy stanoveny ve smluvních podmínkách? Jsou tyto podmínky stanoveny v souladu s vnitřními předpisy?
22)	Dochází v případě externího zajištění údržby majetku a péče o jeho udržitelnost ke kontrole plnění před předáním díla resp. před proplacením faktury? Je o kontrole pořizován písemný záznam? Je odpovědnost příslušného zaměstnance organizace upravena vnitřními předpisy?

23)	Vyhodnocuje organizace spokojenost s poskytovanými službami v oblasti správy a údržby majetku?
24)	Analyzuje organizace optimální úroveň pojištění majetku? Vychází při tomto posouzení z relevantních informací?
25)	Analyzuje organizace optimální úroveň zabezpečení majetku?

7.3 Příklady dobré a špatné praxe

► Příklad dobré praxe

Služby spojené se správou majetku

Organizace má nastavena pravidla pro posuzování a vyhodnocování rozsahu služeb, které budou zajišťovány vlastními zaměstnanci nebo externě prostřednictvím dodavatele. Toto vyhodnocení organizace zpracovává pro:

- úklidové služby,
- služby ostrahy,
- údržba pozemků, zahradnické služby,
- opravy automobilů,
- malířské práce,
- elektrikářské práce,
- instalatérské práce,
- podlahářské práce,
- stěhovací služby a
- služby odpadového hospodářství³³.

V případě, že služby spojené se správou majetku zajišťují vlastní pracovníci, jsou náklady a výnosy jednotlivých organizačních útvarů podílejících se na správě majetku vedeny na samostatných nákladových střediscích. Za každé středisko je zpracováván dílčí výkaz zisku a ztrát. Organizace je tak díky dobré datové základně schopna vyhodnocovat výhodnost zvoleného způsobu zajištění služeb oproti dostupným alternativám.

► Příklad dobré praxe

Správa a údržba vozového parku

Evidence vozového parku je vedena elektronicky. Systém umožňuje vedení potřebných informací dle jednotlivých vozidel (stáří vozidla, najeté kilometry, náklady na opravu, jednotlivé cesty vozidlem atp.).

Požadavky na využití vozidel jsou vedeny elektronicky a jsou provázány s evidencí vozidel.

Organizace vyhodnocuje optimální způsob zajištění oprav automobilů (vlastní vs. externí zajištění). Jsou stanoveny parametry kvality služeb.

Míra využití jednotlivých vozidel se sleduje a vyhodnocuje a je podkladem pro strategická rozhodnutí. Organizace hledá cesty ke zvýšení efektivity využití vozidel.

³³ V případě služeb odpadového hospodářství organizace většinou přistupují k jejich zajištění dodavatelským způsobem.

Organizace sleduje a vyhodnocuje náklady spojené s údržbou vozidel (zejména náklady na opravy vozidel, náklady spojené s nápravou pojistných událostí). Na základě výsledků analýz přijímá konkrétní nápravná opatření.

Organizace sleduje a vyhodnocuje spotřebu pohonných hmot, včetně souvisejících nákladů. Na základě výsledků analýz přijímá konkrétní nápravná opatření.

► Příklad dobré praxe

Spotřeba energií

Organizace využívá moderní nástroje při plánování a řízení nákladů na spotřeby energií. Jsou instalovány systémy, které umožní sledovat a průběžně regulovat např. vytápění či chlazení místností v závislosti na jejich obsazenosti. Zároveň systémy umožňují sledování nákladů na spotřebu energií a vyhodnocování úspěšnosti přijatých opatření.

Pořizovací náklady těchto systémů jsou vyšší než systémy běžné používané. Tato investice však v dlouhodobém měřítku umožňují významné snížení nákladů díky efektivnějšímu řízení spotřeby. Pokud organizace zvažuje přechod na tyto systémy, musí zohlednit zejména energetickou náročnost budovy, způsob vytápění, a způsob využívání dané budovy.

► Příklad dobré praxe

Systém pro okamžité hlášení vzniklých škod

V rámci organizace je vedena evidence požadavků, do které zaměstnanci zadávají požadavky na opravy škod bezprostředně po jejich vzniku. Vnitřními předpisy jsou formulována pravidla, kdo požadavky spravuje, jak probíhá přidělení požadavku k vyřešení konkrétnímu zaměstnanci, do kdy odpovědný zaměstnanec reaguje na požadavek, do kdy je odpovědný zaměstnanec povinen opravu vykonat.

Zároveň má organizace nastaven systém, který umožňuje externím klientům (např. občanům v případě územních samosprávných celků) hlásit škody vzniklé na majetku, se kterým daná organizace hospodář nebo jej spravuje (např. díra v chodníku, nežádoucí graffiti v podchodech atp.). Záleží na organizaci, jakou konkrétní podobu takový systém bude mít – může se jednat o mobilní aplikaci (v případě větších organizací), telefonickou linku, emailovou adresu atp. Stěžejní je, aby dotčení potenciální uživatelé o této možnosti věděli (např. zveřejněním na veřejně přístupných internetových stránkách organizace) a aby byl v rámci organizace nastaven proces, jak s těmito požadavky či hlášeními nakládat (tj., kdo požadavky spravuje, do kdy je odpovědný zaměstnanec povinen na požadavek reagovat, do kdy dochází k nápravě vzniklé škody a jak o postupu řešení daného požadavku informovat jeho podavatele).

Nezbytnou součástí by měl být systém zpětné vazby zpět k ohlašovatel, tak aby ohlašovatel věděl zda, jakým způsobem a v jakém časovém horizontu se jeho oznámení vyřešilo.

► Příklad špatné praxe

Nedostatečné podklady

Město vlastní krytý bazén, který je hojně využíván nejen jeho obyvateli ale i občany obcí ze širokého okolí. Jeho správa je svěřena soukromé společnosti. Každý rok město dokrývá vzniklou ztrátu ze svého vlastního rozpočtu v hodnotě několika milionů korun. Při schvalování výše příspěvku se vychází jen z agregovaných dat uvedených ve výkazu zisku a ztrát. Chybí jakýkoliv rozpad na jednotlivé nákladové a výnosové položky, tzn., že město nemá přehled o tom, proč je provoz krytého bazénu ztrátový, zda za to někdo nese odpovědnost a zejména o tom, zda je možné ztrátu postupně snižovat realizací vhodných opatření.

Ponaučení: Město by mělo požadovat informace o hospodaření bazénu v podrobné podobě. Pouze tak bude schopné udělat informované rozhodnutí v případě dalšího nakládání s tímto majetkem.

► Příklad špatné praxe

Koncepce obnovy majetku

Organizace nakupuje majetek ad hoc dle aktuální potřeby. Případné opravy nemovitostí řeší až v momentě, kdy je nutné opravu realizovat a nedisponuje uceleným přehledem o stavu nemovitostí a ostatního majetku. Může tak nastat situace, kdy bude muset vynaložit nepředvídané množství finančních prostředků v případě nenadálého souběhu více oprav/nákupů.

Ponaučení: Organizace by měla mít zpracovanou koncepci obnovy majetku, která stanoví, který majetek je z pohledu chodu a efektivního zajišťování činností organizace klíčový. Určí například, které nemovitosti budou nadále využívány, kde dojde ke zhodnocení majetku a které nemovitosti budou prodány. U důležitých položek movitého majetku určuje pravidla, jak bude sledováno efektivní využívání majetku, a jaké procesy nastoupí v případě zjištění, že majetek využíván není.

8 Pronájem a bezplatné užívání majetku

Obecně platí pravidlo, že majetek by měl být využíván. Pokud organizace vyhodnotí, že je pro ni ekonomicky, či jinak výhodné majetek vlastnit, měla by se rozhodnout, jakým způsobem bude s majetkem naloženo. Organizace musí vyhodnotit, zda je pro ni výhodné majetek využívat pro svou činnost, nebo pronajímat. V případě, že se rozhodne majetek pronajímat, musí být zohledněn stav pronajímaného majetku, náklady na obnovu, údržbu, rozvoj, ale také personální náklady na osoby, které tyto činnosti budou organizovat a zajišťovat.

Základní otázky pro tuto kapitolu:

- **Dochází v organizaci k řádnému vyhodnocení přebytku a neupotřebitelnosti majetku?**
- **Je stanovena adekvátní cena při pronájmu majetku?**

8.1 Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla

U pronájmu majetku můžeme vyzdvihnout dva hlavní motivy, proč organizace svůj majetek poskytují do užívání jiným osobám.

Způsoby pronájmu

V případě že se organizace rozhodne svůj majetek pronajmout, měla by cena za pronájem minimálně odpovídat ceně v místě a čase obvyklé. Organizace má v tomto případě na pronájmu pouze ekonomický zájem, pronajímá svůj majetek, který by jinak ležel ladem.

U územních samosprávných celků může nastat situace, kdy organizace chce pomocí pronájmu majetku či jeho poskytnutím do bezúplatného užívání řešit určitou společenskou potřebu – např. pronájem sociálních bytů, pronájem traktoru občanům obce, pronájem nemovitosti osobě, která bude provozovat potraviny namísto herny. Takový typ pronájmu nemusí dávat z ekonomického hlediska smysl. Jeho cílem je právě uspokojení dané společenské potřeby³⁴.

V případě nastavování interních procesů či kontroly je nutné vždy zohlednit příslušnou legislativní úpravu vyplývající zejména z následujících právních předpisů:

- ▶ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- ▶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- ▶ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- ▶ Zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze

- V případě, že územní samosprávný celek v rámci rozhodování o pronájmu nevybere ekonomicky nejvýhodnější variantu pronájmu, měl by existovat „rozumný“ zájem organizace, který ospravedlní výběr varianty ekonomicky nevýhodné. Mimoekonomický přínos u této varianty by měl vyvážit ztrátu, která je způsobena výběrem ekonomicky nevýhodné varianty.
- Podle typu pronajímaného majetku by organizace měla zohlednit výši požadované kauce, ze které se případně uhradí škody způsobené v průběhu pronájmu. S ohledem na typ pronajímaného majetku by měla organizace přijmout další opatření, jejímž cílem je předejít znehodnocení majetku organizace (například nahodilé kontroly užívání), nebo snížit ekonomický dopad (v případě pojištění).

³⁴ Podrobněji viz metodické doporučení Ministerstva vnitra č. 7.2 – Povinnosti obcí při nakládání s obecním majetkem, dostupné online na: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>.

- Smlouvy, které se podepisují v případě pronájmu majetku, musí obsahovat ujednání, jakým způsobem se bude postupovat v případě poškození, nebo znehodnocení pronajímaného majetku.
- V případě stanovení délky pronájmu musí organizace reflektovat své dlouhodobé vize.
- V návaznosti na plánování peněžních toků pak musí organizace porovnat příjmy (a možné související výdaje) plynoucí z prodeje majetku s příjmy a výdaji plynoucími z vlastnictví a pronájmu majetku.
- Organizace by měla také vyhodnotit, zda je nějakým způsobem zajištěna prevence proti pronájmu majetku problémovým osobám/organizacím.
- Pronájem majetku může generovat pohledávky za nájemci majetku. Organizace musí mít funkční systém evidence těchto pohledávek a musí být zajištěno, že pohledávky po splatnosti budou vymáhány.
- Vybraný majetek organizace (zejména zemědělská půda) není předmětem nájmu, ale tzv. pachtu. V rámci pachtu je jiné osobě přenechána věc k užívání společně s právem požívat z ní užitek³⁵. V tomto případě je organizace povinná si klást obdobné otázky jako v případě nájmu, tzn., zda je majetek propachtováván, zda je pachtovné stanoveno v adekvátní výši, zda je pachtýř bezproblémový, či na jakou dobu je uzavřena smlouva³⁶.

8.2 Klíčové otázky

č.	Klíčové otázky
1)	Zohledňuje organizace při rozhodování o způsobu využití majetku a jeho pronájmu stav pronajímaného majetku, náklady na obnovu, údržbu, rozvoj, ale také personální náklady na osoby, které tyto činnosti budou organizovat a zajišťovat?
2)	Je nastaven proces pronájmu majetku a souvisejících činností? Je upraven ve vnitřním předpisu? Zohledňuje vnitřní předpis všechny klíčové činnosti v souvislosti s pronajímáním majetku?
3)	Jsou pronájmy řádně schváleny?
4)	Existuje řádné podložení stanovené výše nájemného ve smyslu ceny v místě a čase obvyklé?
5)	Existuje řádné odůvodnění a zákonná opora v případě, že je majetek pronajat za cenu nižší než v místě a čase obvyklou?
6)	Vyhodnocuje organizace rizika znehodnocení pronajímaného majetku? Přijímá k tomu vhodná opatření?
7)	Zohledňuje organizace při stanovení výše požadované kauce stav majetku, hodnotu majetku a povahu pronájmu?
8)	Obsahují smlouvy o pronájmu majetku ujednání, jakým způsobem se bude postupovat v případě poškození, nebo znehodnocení pronajímaného majetku?
9)	Probíhají pravidelné kontroly stavu využívání pronajatého majetku?

³⁵ V případě pozemku má osoba nárok pozemek užívat a také má nárok na plodiny, které na něm vyrostly. V případě restauračního zařízení má osoba nárok také na zisk plynoucí z jeho provozování.

³⁶ Také v tomto případě je nutné zohlednit příslušnou legislativní úpravu platnou pro organizace.

- 10) **Reflektuje délka pronájmu dlouhodobou strategii organizace?**
- 11) **Existuje proces pro řízení pohledávek? Je tento proces funkční?**
- 12) **Jsou pohledávky související pronájmem řádně vymáhány?**
- 13) **Je případné prominutí dluhu v souvislosti s nájmem řádně odůvodněno?**

8.3 Příklady dobré a špatné praxe

► Příklad dobré praxe

Kalkulace ceny pronájmu

Organizace disponuje nemovitostmi, které lze pronajímat. Kalkulace ke stanovení ceny pronájmu je pravidelně revidována. Do kalkulace jsou zahrnuty veškeré skutečné náklady. Cena pronájmu tak odpovídá skutečným nákladům a není nutné ji dofinancovávat z jiných činností organizace.

Kromě inflační doložky, která v rámci smlouvy o pronájmu stanoví, že se cena za pronájem zvyšuje v souladu s mírou inflace, organizace zohledňuje také náklady na:

- roční údržbu a opravy,
- roční pojištění,
- roční daň z nemovitosti,
- správu nemovitosti a
- míru amortizace.

► Příklad dobré praxe

Evidence pohledávek z pronajímaného majetku

Organizace má ve vlastnictví bytové jednotky, které pronajímá. Odpovědný útvar organizace vede kompletní evidenci pronajímaného majetku, kde má každý majetek přiděleno unikátní majetkové číslo tak, aby byl jednoznačně identifikovatelný. Evidence pronajímaného majetku je pravidelně aktualizována a v každém okamžiku tak obsahuje aktuální informace o obsazenosti (tj. aktuální i historická vytíženost), dohodnuté výše nájmu s termíny splatnosti, osobu nájemce s dalšími podrobnostmi, stav majetku a jeho hodnota (tj. i hlášené závady a nutné investice), lokaci atd. V případě, že se nejedná o bytové jednotky k sociálnímu bydlení, dochází na pravidelné bázi odpovědným útvarem k průzkumu aktuálních tržních cen nájmu dle lokality umístění.

Organizace má nadto zavedeny jednoznačné postupy a procesy pro případy, kdy dochází ke zpožděním v úhradách nájmu, tedy stanoveny konkrétní procesní úkony v rámci vymezených časových lhůt ve vztahu k dlužníkům, konkrétní metodiku k provádění průzkumu tržních cen nájmu apod. Vzhledem k tomu, že organizace sleduje aktuální i historickou vytíženost majetku a jeho stav, je schopna činit rozhodnutí o nakládání s majetkem i v jiném než krátkodobém horizontu. To z hlediska pohledu řádného hospodáře znamená vykonávání informačně podložených rozhodnutí o jiných koncepčních záměrech s majetkem, tj. zejména zvažování alternativ obnovovacích či rozšiřovacích investic do majetku, případně investic do technických zhodnocení majetku a v krajních, nikoliv však ve zcela výjimečných, případech i k rozhodnutí o nepotřebnosti majetku s na to navazujícími procesy.

► Příklad špatné praxe

Pohledávky a závazky z pronájmu

Organizace nedisponuje uceleným přehledem pohledávek a závazků z pronajímaného majetku, který by poskytoval včasné a komplexní informace pro rozhodování a/nebo neexistuje konkrétní odpovědná osoba, které by bylo možné se na aktuální stav zeptat. Pohledávky a závazky jsou řešeny ad hoc jednotlivými zaměstnanci, aniž by bylo možné průběžně kontrolovat, zda nedochází k prodlení v platbách či zda jsou pohledávky včas a řádně vymáhány.

Ponaučení: Pro evidenci a nakládání s pohledávkami a závazky musí mít organizace jasně nastavená pravidla pro správu evidence. Dále musí být upravena odpovědnost konkrétních osob, které budou odpovědné za správu celé evidence nebo její části.

► Příklad špatné praxe

Délka pronájmu

Organizace pronajala nevyužívanou budovu soukromé společnosti. Při uzavírání smlouvy nedostatečně vyhodnotila související právní rizika a nezohlednila délku pronájmu s ohledem na strategické záměry organizace. Po několika letech se organizace dostala do situace, že budovu potřebuje pro vlastní činnost, ale smlouva je prakticky nevypověditelná, resp. její vypovězení s sebou přinese značné náklady. Situace je o to horší, že nájemné, které bylo stanoveno v době uzavírání smlouvy, už dávno neodpovídá tržním podmínkám. Smlouva však neobsahuje žádné ustanovení o jeho průběžném navyšování.

Ponaučení: Při uzavírání smlouvy musí organizace zhodnotit dlouhodobou strategii rozvoje organizace a s ohledem na to nastavit smluvní podmínky. Délka pronájmu měla být nastavena na dobu určitou v rámci kratšího časového úseku s možností následného prodloužení smlouvy.

► Příklad špatné praxe

Pronájem majetku k podnikatelské činnosti

Organizace disponuje částmi nemovitostí, pro které nemá dlouhodobě žádné využití, a tak se rozhodla tyto volné prostory pronajímat. Jedná se o poměrně lukrativní adresu v centru města, přičemž prostory jsou pronajímány provozovateli podnikatelské činnosti pro provoz kavárny s občerstvením. Výše stanoveného nájmu za pronajímané prostory je již několik let téměř neměnná (aktualizována pouze prostřednictvím inflační doložky), a je evidentně řádově nižší než výše tržního nájmu v dané oblasti. V porovnání s cenami v bezprostředním okolí, se dá i bez odborné znalosti a erudice v oblasti oceňování nemovitostí jednoznačně poukázat na to, že výše stanoveného nájmu je de facto cena symbolická. Nezájem organizace o úpravu výše nájemného na úroveň srovnatelnou s tržním nájmem v dané oblasti je odůvodňován argumentem, že alternativní varianta – nepronajmutí majetku, by organizaci připravila i o tyto, byť symbolické, příjmy. Ze strany vedení organizace je odmítnuto uvažování o zvýšení nájmu na tržní úroveň na základě nepodložené obavy o ukončení podnájmu prostor aktuálním nájemcem. Rovněž není zvažována alternativní dispozice s majetkem – odprodej, úplatný převod apod. a to paradoxně v situaci, kdy organizace z hlediska dlouhodobého výhledu nebude mít pro prostory žádné adekvátní využití. Vedení organizace tak ustrnulo ve stávajícím kompromisním řešení, jež není z hlediska ekonomické podstaty využití majetku racionálně obhajitelné.

Ponaučení: V případě, že organizace nemovitý majetek přímo nevyužívá ke své činnosti, měla by disponovat podklady (analýzy, plány) uvádějící různé ekonomické dopady potenciálních variant naložení

s majetkem. V některých případech se může stát, že při vyčíslení finančních prostředků potřebných pouze pro udržování majetku ve stávajícím stavu, bude podloženě rozhodnuto o jeho odprodeji.

► Příklad špatné praxe

Nevymáhání penále za opožděné úhrady nájmu

Organizace pronajímá prostory na základě smlouvy o nájmu nebytových prostor nájemci vykonávajícím podnikatelskou činnost. Opožděná úhrada nájemného má být dle uzavřené smlouvy penalizována ve výši 0,05 % z dlužné částky za každý den prodlení.

Nájemce má platit měsíční nájemné, avšak k úhradám dochází ke zpoždění v jejich splatnosti v jednotlivých případech i o 3 měsíce. Organizace nevymáhá penále z prodlení za pozdní úhradu, a to na základě svévolného rozhodnutí zaměstnance, jež má na starosti sledování pohledávek z pronájmu, a který vzhledem k personální situaci organizace nebyl nikým kontrolován a nikomu se nezodpovídal. Za sledované období tak organizaci vznikla škoda ve výši desítek tisíců Kč v tomto jednotlivém případě.

Ponaučení: Organizace by měla stanovit jednoznačné kontrolní úkony na pracovní úrovni. Základním prvkem takové kontroly je kontrola „čtyř očí“. To například v praxi znamená, že každá operace, nebo soubor operací, složený účetní zápis atp. bude předepsán řadovým zaměstnancem a schválen jeho nadřízeným (ať už na „košilce“ průvodního dokumentu k operaci, nebo v interním informačním systému).

9 Vyřazení a prodej majetku

Vyřazení majetku probíhá zpravidla u majetku, pro který organizace nemá další využití. Za nepotřebný majetek lze označit zejména majetek, který je z různých důvodů přebytečný a neupotřebitelný. **Přebytečnost** vychází z vyhodnocení účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti využití a udržování majetku, nebo z pominutí určitého veřejného zájmu. **Neupotřebitelnost** lze pak označit za důsledek ztráty vlastností majetku, které odůvodňovali jeho pořízení. O nepotřebnosti je nezbytné rozhodnout na příslušné úrovni řízení konkrétní organizace. Z pohledu zákonů upravujících hospodaření s majetkem je právě rozhodnutí o nepotřebnosti důležitým úkonem, který vytváří předpoklad i potřebu dalšího postupu, včetně například prodeje. Konkrétně zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích definuje jako nepotřebný majetek, který „přesahuje potřeby příslušné organizační složky, majetek, na jehož ponechání státu přestal být veřejný zájem, anebo majetek, který pro ztrátu, popřípadě zastarání svých technických a funkčních vlastností nebo pro nepřiměřenou nákladnost provozu nemůže sloužit svému účelu“.

Z pohledu dosahování principů 3E je však nezbytné cílit na úkony, které tomuto rozhodnutí předcházeli. Již samotná příprava podkladů pro rozhodnutí o nepotřebnosti majetku by měla zohledňovat postupy, které prověří, jestli je „nepotřebnost“ důsledkem objektivního procesu adekvátního a řádného využívání majetku, nebo pouze dočasným stavem, který by ještě pořád bylo možné řešit údržbou, opravou, nebo zhodnocením. Uvedení důvodu pro vyřazení je sice z logiky věci součástí rozhodnutí o nepotřebnosti, ovšem míra relevantnosti a správnosti tohoto odůvodnění je věcí mnohdy zcela subjektivní. V tomto bodě má však smysl odkázat na zásady, které již byly rozebrány v kapitole Využívání, údržba a udržitelnost majetku.

Základní otázky pro tuto kapitol:

- Dochází v organizaci k řádnému vyhodnocení přebytečnosti a neupotřebitelnosti majetku?
- Je stanovena adekvátní cena při prodeji majetku?

9.1 Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla

- K vyřazení majetku tedy dochází zpravidla z důvodu jeho úplného opotřebování, jeho nadbytečnosti nebo v případě že byl majetek poškozen, zničen nebo odcizen. Samotné vyřazení majetku bude nejčastěji realizováno prodejem, darováním, nebo fyzickou likvidací.
- Každé vyřazení majetku by mělo být řádně zdokumentováno. Tzn., měl by být dostupný dokument, na základě kterého je patrné kdo a z jakého důvodu o vyřazení majetku rozhodl. Majetek, který je účetně odepsán, vždy může představovat příjem v případě správně realizovaného prodeje.
- V případě, že došlo ke ztrátě, poničení, nebo odcizení majetku by měla zasednout škodní komise, která rozhodne, jakým způsobem bude škoda adekvátně uhrazena.
- Cílem řádného vyřazování majetku je tedy zajistit, že proces vyřazování majetku bude řádně zdokumentován, že bude vyřazován pouze majetek nepotřebný v rámci organizace a že v případě vzniku škody bude stanovena výše náhrady, která bude po tom, kdo škodu způsobil nebo ji nezabránil, i když měl (pokud je znám), vymáhána.

Prodej majetku

Při prodeji majetku je dále zákonný postup upraven řadou ustanovení vícero zákonů. Za klíčové procesní prvky, které jsou předmětem zákonné úpravy, u kterých se rovněž předpokládá upřesnění postupů interními předpisy, lze označit prohlášení majetku za nepotřebný a samotná realizace prodeje.

V případě nastavování interních procesů či kontroly je nutné vždy zohlednit příslušnou legislativní úpravu vyplývající zejména z následujících právních předpisů:

- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

► Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

► Zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze

Z výše uvedených právních předpisů vyplývají specifika prodeje v závislosti na tom, zda je prodávající organizací orgán státní správy, či místní samosprávy.

- Pro zajištění optimálního stavu při zajišťování efektivního prodeje majetku je nezbytné uvědomovat si vazby mezi reálným využíváním majetku, evidencí a vyhodnocováním využívání tohoto majetku a procesem prohlášení majetku za nepotřebný. Návrh i realizace tohoto procesu by měla být propojena na získání mnoha vstupních informací, které ve výsledku způsobí buďto nalezení vhodného využití majetku, což může eliminovat náklady na jinou formu obnovy majetku, nebo pokud takového využití nalezeno nebude, informace o provedených úkonech průkazně doloží skutečnou nepotřebnost majetku.
- Organizace může a nemusí být povinna nabídnout nepotřebný majetek k využití jiným subjektům, případně státu. Za předpokladu, že takováto povinnost je relevantní, předchází samozřejmě případnému prodeji přednostní výzva těmto subjektům, kterým může být majetek k užívání přenechán. K samotnému prodeji se snahou o maximalizaci získané hodnoty tedy dojde v případě, že o majetek neprojevil zájem přednostně oslovený subjekt, nebo daný majetek nemusel být nikomu přednostně vůbec nabízen.
- Pro samotný prodej majetku, zejména u nemovitého majetku, je klíčovým pojmem cena, jejíž výše je v daném místě a čase obvyklá. Konkrétní způsob jejího určení však není pro všechny druhy majetku zákonem striktně předepsán, tudíž v praxi u různých prodejů různého druhu majetku může docházet k nejistotě, jakým způsobem k určení ceny dojít.
- U nemovitostí, nebo majetku většího rozsahu, významu a hodnoty, je poměrně často zvolena cesta využití služeb soudního znalce, jehož závěr má charakter odborného názoru, na což navazuje uvážení dotčené organizace, které zhodnotí provedené posouzení např. jak z hlediska zákonných standardů, tak i komplexní zohlednění všech aspektů souvisejících s předmětem hodnocení. Odpovědnost za určení výše sjednané ceny ve výsledku nesou konkrétní úřední osoby, tudíž dodržení zákona a eliminace rizika vzniku škody v důsledku prodeje majetku za příliš nízkou cenu by měl být v osobním zájmu všech zaměstnanců zapojených do rozhodování o dispozici s majetkem organizace.
- Pokud se jedná o jednotlivé položky majetku, bývá v praxi mnohem jednodušší učinit zadání pro vypracování znaleckého posudku, než v případě souborů věcí, funkčních celků, nebo případně podílů. Za předpokladu, že důvody pro držení tohoto majetku v souborech, celcích, nebo podílech, se vztahovaly k dosavadnímu způsobu užívání majetku, avšak již zcela nezbytně nemusí trvat dál, je vhodné uvažovat o možnostech prodeje, jelikož potenciál získání přidané hodnoty se může výrazně lišit v případech, kdy se část souboru věcí, funkčních celků, nebo podílů, analyzuje samostatně, bez zátěže, která dopadá na zbylý objem celku. Při přípravě zadání pro služby znalce by již neměla existovat žádná důvodná pochybnost, jestli majetek musí být předmětem prodeje pouze jako jeden celek a že jeho rozdělením se neotevírá možnost pro prodávající organizaci zvýšit souhrn příjmů při rozdělení prodeje majetku na části.
- U pravidelně obměňovaného majetku s nižší pořizovací hodnotou, například mobilní telefony, notebooky, nebo tiskárny, obvykle dochází ke stanovení prodejní ceny procentní sazbou z původní pořizovací ceny, nebo doplacením zůstatkové ceny zařízení před jeho úplným odepsáním. Za určitých předpokladů, při zohlednění přiměřenosti, mohou být tyto způsoby správné, avšak v mnoha případech, zejména pokud nedochází k pravidelné aktualizaci tržní ceny u opotřebených zařízení, může organizace takovýmto postupem přicházet o podstatnou část potenciálních příjmů nastavením příliš nízké prodejní ceny, nebo naopak prodlužovat dobu prodeje majetku nastavením příliš vysoké prodejní ceny.
- Zjišťování tržní ceny odprodávaného majetku by tedy mělo být řešeno v každém případě, ovšem vnitřním předpisem konkrétní organizace by měl být stanoven konkrétnější způsob, který by měl být

aplikován pro jednotlivé druhy a typy majetku. Informace o prodeji majetku by zároveň měly být relevantními vstupy do aktualizace strategie správy a obnovy majetku, která by do určité míry měla s dosahovaným potenciálem při prodeji majetku počítat v rámci pořizování majetku nového.

9.2 Klíčové otázky

č.	Klíčové otázky
1)	Je ve vnitřních předpisech upraven proces rozhodování o nepotřebnosti majetku? Je jasně stanovena odpovědnost za tato rozhodnutí?
2)	Obsahuje dokumentace rozhodnutí o nepotřebnosti majetku přiměřené zdůvodnění?
3)	Dochází k řádnému schválení vyřazení majetku? Je vyřazení řádně zdokumentováno včetně odůvodnění?
4)	Jak je nakládáno s poškozeným/zničeným majetkem? Je škoda vymáhána? Rozhoduje škodní komise o úhradě škody v případě ztráty, poničení, nebo zcizení majetku?
5)	Je prodej majetku řádně schválen?
6)	Existuje stanovený proces (upravený vnitřními předpisy), aby bylo zajištěno naplnění principů 3E (zejména u nemovitých věcí) při vyřazení a prodeji majetku? Dochází k zajištění posudků, zveřejnění nabídek?
7)	Jakým způsobem probíhá stanovení ceny vyřazovaného majetku?
8)	Využívá organizace plně odepsaný majetek? Z jakého důvodu?
9)	Existuje soupis vyřazeného majetku / majetku který má organizace v plánu vyřadit?
10)	Dochází k zohlednění nákladů spojených s likvidací majetku?
11)	Je rozhodnutí o nepotřebnosti majetku provázáno na strategii správy a obnovy majetku?
12)	Je informace z realizovaných prodejů majetku součástí plánovacích procesů pro nákup a obnovu majetku?

9.3 Příklady dobré a špatné praxe

► Příklad dobré praxe

Nastavení pravidel pro prodej majetku

Při úplatném převodu hmotné věci se vhodný zájemce o koupi, s nímž bude organizace jednat o uzavření smlouvy, zjistí ve výběrovém řízení. V rámci výběrového řízení nedochází k uzavření smlouvy, smlouva se sjednává následně a účast zájemce ve výběrovém řízení ani vybrání vhodného zájemce o koupi nezakládají pro zájemce nárok na uzavření smlouvy nebo jiné s tím související nároky. Organizace postupuje tak, aby výběr vhodného zájemce provedla efektivně, transparentně a podle předem stanovených kritérií. Věc lze rovněž prodat ve veřejné dražbě, lze využít i veřejnou soutěž o nejvhodnější nabídku. V odůvodněných případech lze uskutečnit přímý prodej vybrané osobě anebo směnu, budou-li současně dodrženy zákonné podmínky.

► Příklad dobré praxe

Prodej nepotřebného majetku

Technické služby rozhodly o nepotřebnosti starého autobusu. Poslední velká oprava byla realizována 9 let před tímto rozhodnutím. Organizace rozhodnutí učinila na základě zhodnocení technického stavu autobusu, který by vyžadoval další větší opravu i požadavků města na zajištění kvality poskytované městské hromadné dopravy pro osoby s handicapem. Starý autobus totiž nesplňuje požadavek na bezbariérovou přepravu. Po tomto rozhodnutí se technické služby rozhodly autobus prodat v elektronické aukci, aby dosáhly nejvyššího možného výnosu. Vyvolávací cena byla určena po zohlednění znaleckého posudku.

► Příklad špatné praxe

Likvidace majetku

Na základě protokolu z jednání škodní a likvidační komise rozhodla organizace o likvidaci nefunkčního majetku. Zmíněný protokol obsahuje soupis majetku doplněný doprovodným vyjádřením v obecné rovině, že uvedený majetek již není funkční, a tak jako nepotřebný, bude rovnou i zlikvidován. Dodavatel provádějící likvidaci nefunkčního majetku pro potvrzení likvidace vydá Protokol o likvidaci majetku. Toto potvrzení o likvidaci majetku udává pouze váhu vyjádřenou v jednotkách kg ekologicky zlikvidovaného majetku a neuvádí jeho přesný soupis. O předání majetku dodavateli k likvidaci byl vytvořen předávací protokol, který však rovněž neobsahuje položkový soupis předaného majetku, jedná se pouze o formální dokumentaci administrativního úkonu předání majetku v nulové zůstatkové hodnotě s pouze uvedenými druhy majetku – stolní počítač, notebook, mobilní telefon. Konkrétní položky vyřazeného majetku, je tak možné doložit pouze z účetního podkladu k vyřazení majetku z účetní evidence a z protokolu škodní a likvidační komise. To jsou však pouze podklady interní povahy a organizace nemá jak prokázat, že všechen majetek vyřazený z majetkové evidence byl vyřazen opravdu z důvodu jeho nefunkčnosti (a nerentability jeho opravy), a proto předán přímo k likvidaci, což by bylo průkazně podloženo právě řádně zhotoveným předávacím protokolem (podepsaným třetí stranou) a průkazným likvidačním protokolem.

Ponaučení: V případě vyřazení majetku formou jeho likvidace dodavatelem není stanoven sjednocený formát likvidačního protokolu a existují rozdíly mezi jednotlivými dodavateli. Je tak nutné dbát na průkaznost celého procesu až do jeho konce. To znamená, že organizace by měla disponovat likvidačním protokolem třetí osoby potvrzujícím jmenovitou likvidaci veškerého vyřazeného majetku, nikoliv pouze hodnotu specifikovanou v jednotkách kilogramů.

► Příklad špatné praxe

Odkup nepotřebného majetku

Organizace nemá provázány nákupní procesy s vyřazováním nepotřebného majetku. O nepotřebnosti majetku rozhodují zaměstnanci, kterým je majetek svěřen k užívání. V případě drobné techniky jako jsou mobilní telefony, tablety, notebooky nebo dataprojektory je vyřazený, ale funkční majetek nabízen k odkupu zaměstnancům de facto jako nepsaná forma benefitu. Následně je jim pro výkon práce přidělen majetek nový.

Ponaučení: Organizace by měla při pořizování majetku využívat informace z evidence majetku a evidence majetku určeného k vyřazení. Na základě těchto informací bude schopna posoudit, zda a v jakém rozsahu je nutné pořídit majetek nový.

10 Organizační zajištění správy majetku

Předpokladem pro řádné nakládání s majetkem jsou správně nastavené procesy jeho správy. Proces nakládání s majetkem, se kterým organizace disponuje a nakládá (ať už se jedná o nákup budov, správu pohledávek, nebo přidělování nábytku a kancelářských potřeb) by měl být upraven ve vnitřních předpisech organizace. Zákonnou povinností každého orgánu veřejné správy je, aby měl svými vnitřními předpisy nastaven vnitřní kontrolní systém a postupy řídicí kontroly. V kontextu správy majetku to znamená, že v organizacích, na které dopadá zákon o řízení a kontrole veřejných financí, musejí být vnitřními předpisy upraveny řídicí postupy pro schvalování jak příjmových a výdajových operací (tj. operací, u nichž dochází ke snížení či zvýšení peněžních prostředků organizace), tak operací majetkových, u kterých dochází k dispozici s majetkem organizace, a to bez souvisejícího příjmu či výdaje (např. svěření majetku příspěvkové organizaci, bezúplatný převod majetku).³⁷

V rámci vnitřního kontrolního systému, který má mimo jiné zahrnovat také procesy správy majetku, musí být rovněž upraven rozsah práv a povinností osob, které jsou v rámci organizace s majetkem oprávněny nakládat.

Základní otázky pro tuto kapitolu:

- Jsou vnitřními předpisy nastavena jednoznačná pravidla pro nakládání s majetkem organizace?
- Jsou tato pravidla přiměřená a v praxi účinná?

10.1 Popis optimálního stavu, základní principy a pravidla

Obecně by z vnitřních předpisů mělo být patrné, kdo je u jednotlivých majetkových operací oprávněn podat požadavek na vykonání majetkové operace, kdo má povinnost k dané majetkové operaci vypracovat podklady a kdo nese odpovědnost za schválení majetkové operace. Společně s tím by měl být ve směrnících upraven postup předávání podkladů spojených s majetkovou operací.

Z dotčených směrnic musí být patrný souvislý proces, který začíná podáním požadavku, a končí změnou v evidenci majetku s průkaznou auditní stopou.

Základní předpoklady správně nastavených procesů

Vedoucí organizace je povinen vnitřním předpisem nastavit a udržovat přiměřený a účinný vnitřní kontrolní systém a stanovit postupy řídicí kontroly, v rámci kterých budou prověřovány operace (příjmové, výdajové, majetkové) v dané organizaci. Přiměřený a účinný je takový vnitřní kontrolní systém, který:

- a) odpovídá vnějším podmínkám, složitosti organizační struktury a charakteru zajišťovaných úkolů,
- b) vytváří podmínky pro řádné a včasné plnění úkolů a cílů orgánu veřejné správy,
- c) umožňuje včas zjišťovat rizika a přijímat opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění,
- d) poskytuje včasné, relevantní a spolehlivé informace pro řízení a kontrolu veřejných financí,
- e) umožňuje včas zjišťovat závažné nedostatky, přijímat opatření k jejich odstranění nebo prevenci a sledovat jejich plnění a
- f) je v souladu s tímto zákonem, jinými právními předpisy, přímo použitelnými předpisy Evropské unie a vnitřními předpisy orgánu veřejné správy.

► § 9 zákona č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

³⁷ Míra úpravy majetkových procesů bude závislá na velikosti a struktuře dané organizace a velikosti a struktuře majetku.

Obecná pravidla

- Základní zásada, která musí být dodržena, je zásada rozdělení práv a povinností, tzn., že na jednotlivých fázích majetkové operaci se musí vždy podílet více osob. Nastavení rozhodovacích procesů musí reflektovat organizační strukturu organizace.

Rozdělení práv a povinností

Každá majetková operace zahrnuje více fází (příprava, schválení, provedení, kontrola) přičemž na výkonu jednotlivých fází by se mělo podílet více osob. Rozdělení práv a povinností tak, aby daná operace nebyla zcela v odpovědnosti jedné osoby je základním řídicím a kontrolním mechanismem uvnitř organizace vedoucím nejen k minimalizaci rizika chyb, ale také rizik korupčních.

► § 7 zákona č. 231/2025 Sb., o řízení a kontrole veřejných financí

- Dále by v organizaci mělo být jasně stanoveno, kdo je kompetentní ke stanovování strategie správy a obnovy majetku a kdo je odpovědný za správu jednotlivých druhů majetku, ať už se jedná o organizační útvar, nebo konkrétní osobu.
- Majetkové operace často nejsou záležitostí jednoho organizačního útvaru. Vedení organizace by mělo identifikovat, které majetkové procesy prostupují napříč organizací a zajistit, aby mezi zúčastněnými útvary probíhala v dostatečné míře spolupráce a předávání souvisejících informací a podkladů.

Hospodaření v souladu s principy 3E

- Ve vnitřních předpisech, nebo jiných závazných dokumentech by měla být specifikována také pravidla, která zaručí, že budou při rozhodování s majetkem naplněny principy účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti. V praxi to znamená, že musí být specifikovány podmínky, které musí být naplněny, aby došlo k nějaké finanční nebo majetkové operaci, případně využití majetku, např.:
 - Podmínky pro přidělení notebooku, telefonu, služebního vozidla atd.;
 - Podmínky pro realizaci běžných nákupů;
 - Podmínky pro vyřazení majetku;
 - Podmínky pro realizaci oprav dlouhodobého majetku.

Plán oprav a obnovy majetku

- V interních směrnících by mělo být zakotveno, kdo je odpovědný za organizační zajištění oprav a obnovy majetku. Pokud je evidence majetku úplná a aktualizovaná, odpovědná osoba by měla sestavit plán obnovy majetku, který by měl obsahovat informace o tom, v jakém stavu se majetek nachází, jaké potřebuje opravy či jiné investice a které z těchto zásahů by měly mít prioritu před ostatními (zohlednění priorit vedení organizace, zabránění znehodnocení majetku apod.).

Nakládání se svěřeným majetkem

- Organizace by si měla vyjasnit, kdo je zodpovědný za správu svěřeného majetku, zda to jeho vlastník, nebo uživatel svěřeného majetku. V případě, že je za správu svěřeného majetku odpovědná organizace, která ho využívá, musí být tato skutečnost zohledněna při sestavování plánu údržby a oprav. V případě, že organizace svěří svůj majetek k užívání jiné organizaci, musí být zajištěna možnost kontroly jejího majetku.

Schvalování výjimek

- Pokud se vyskytne v organizaci určitá majetková operace, pro kterou není ve vnitřních předpisech stanovený schvalovací proces, měla by být určena kompetentní osoba / kompetentní útvar která/ý bude v těchto věcech rozhodovat. O schválení takových mimořádných majetkových operací by měl

být uchován záznam, ze kterého bude jasné patrné kdo a za jakých podmínek majetkovou operaci schválil.

10.2 Klíčové otázky

č.	Klíčové otázky
1)	Lze na základě vnitřních předpisů zrekonstruovat proces schvalování majetkových operací od podání požadavku až po provedení záznamu v evidenci?
2)	Jsou vnitřními předpisy pokryta pravidla pro všechny oblasti správy majetku?
3)	Je z vnitřních předpisů patrné, kdo je odpovědný za jednotlivé úkony v rámci správy majetku? Je dodržena zásada kontroly 4 očí?
4)	Je nastavení rozhodovacích procesů v rámci správy majetku přiměřené? Reflektuje organizační strukturu organizace?
5)	Upravují vnitřní předpisy předávání podkladů při realizaci majetkových operací?
6)	Upravují vnitřní předpisy požadavky na auditní stopu z jednotlivých úkonů v rámci správy majetku?
7)	Je ověřováno dodržování nastavených pravidel v praxi?
8)	Je ověřováno, zda jsou nastavená pravidla funkční a přiměřená?
9)	Je stanovena odpovědnost za rozhodování o (výjimečné/mimořádné) majetkové operaci, pro kterou není ve vnitřních předpisech stanovený schvalovací proces?
10)	Je ze schvalování výjimečné/mimořádné majetkové operace pořízena přiměřená auditní stopa (včetně informace o podmínkách, za kterých byla operace schválena)?
11)	Je stanovena odpovědnost a jsou stanovena pravidla pro: - vedení, správu a úplnost evidence majetku? - vedení všech dílčích evidencí majetku? - zaznamenávání změn v evidenci majetku? - provádění inventury? - řešení inventarizačních rozdílů? - složení a činnost inventarizační komise? - aktualizaci dlouhodobé strategie organizace? - aktualizaci dílčích strategií pro správu a obnovu majetku? - zpracování přehledu o stávajícím majetku, jeho stavu a míry využití? - plánování investic?

- zpracování investičního záměru?
- zpracování plánu oprav a údržby?
- pasportizaci majetku, včetně rozsahu sledovaných dat, a jeho pravidelnou aktualizací?
- sledování a vyhodnocování míry využití majetku?
- sledování a vyhodnocování nákladů na opravy a údržbu majetku?
- sledování a vyhodnocování nákladů za energie?
- vyhodnocování energetické náročnosti objektů?
- zadávání požadavků na opravy a údržbu?
- zajištění oprav a údržby majetku?
- vyhodnocování způsobu zajištění údržby majetku?
- sledování kvality práce v oblasti správy a údržby majetku (jak v případě zajištění vlastními zaměstnanci, tak i v případě externího zajištění)?
- vyhodnocování spokojenosti s poskytovanými službami v oblasti správy a údržby majetku?
- pojištění a zabezpečení majetku?
- správu, udržování a obnovu vozového parku? ³⁸
- zpracování požadavků na využití vozidel?
- sledování a vyhodnocování nákladů spojených s provozem vozidel?
- pronájem majetku včetně smluvního zabezpečení?
- kontrolu využívání pronajatého majetku?
- nakládání s pohledávkami?
- vymáhání pohledávek?
- vyřazení nedobytných pohledávek?
- plánování veřejných zakázek?
- zpracování a schvalování záměru veřejných zakázek?
- sdružování nákupů v rámci organizace a připojování k veřejným zakázkám organizovaným jiným zadavatelem?
- přípravu veřejné zakázky včetně požadavků na vedení relevantní dokumentace?
- zpracování zadávací dokumentace včetně návrhu smlouvy?
- realizaci průzkumu trhu nebo předběžné tržní konzultace?

³⁸ Více viz Metodický pokyn CHJ č. 16 – Správa vozového parku, dostupný online na: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2021/metodicky-pokyn-chj-c-16-40928>.

	- zpracování technických standardů vybraných komodit a jejich aktualizací?
	- sledování a vyhodnocování průběhu realizace veřejných zakázek?
	- hodnocení nabídek (požadavky na zpracování písemné zprávy, její vzor; požadavky na složení hodnotící komise atp.)?
	- kontrolu kvality plnění/stavby?
	- uplatňování reklamací a sankcí?
	- realizaci výstavby?
	- zařazení majetku?
	- rozhodování o nepotřebnosti majetku?
	- vyřazení majetku?
	- prodej majetku?
	- složení a činnost škodní komise?
	- provádění kontroly majetku, který byl svěřen podřízené organizaci?
12)	Jsou stanoveny podmínky pro:
	- přístup k dílčím evidencím majetku?
	- přidělení notebooku, telefonu, služebního vozidla atd.?
	- přidělování bytů/ubytovny?
	- prodej majetku?
	- pronájem majetku?
	- realizaci oprav majetku?
	- realizaci běžných nákupů?
	- prominutí dluhu např. z pronájmu majetku?

10.3 Příklady dobré a špatné praxe

► Příklad dobré praxe

Využití plánu investic pro účely řízení organizace

Organizace stanovila ve vnitřním předpisu povinnost sestavovat plán investic, který vychází z priorit určených vedením organizace. V rámci sestavení plánu probíhala konzultace priorit s relevantními útvary v rámci organizace a dalšími zúčastněnými stranami.

Investice jsou v plánu rozděleny podle své náročnosti na krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé. Plán obsahuje i varianty, aby bylo možné reagovat na změny v dotačních titulech. Investice jsou dále rozděleny do dvou skupin podle předpokládané hodnoty. Jedna skupina zahrnuje ty, které může organizace financovat z vlastních zdrojů a druhá skupina zahrnuje investice, které budou mimo běžný rozpočet

organizace a bude třeba najít prostředky na jejich realizaci (např. dotace). Při vyčíslování hodnoty investic organizace neopomněla ani na vyčíslení předpokládaných nákladů na následný provoz a údržbu.

► Příklad dobré praxe

Interní předpisy

Organizace provedla souhrnnou analýzu majetku, kterým disponuje. V rámci této analýzy je popsána také úloha jednotlivých útvarů při nakládání s majetkem včetně typu informací, které každý útvar potřebuje pro účelné, hospodárné a efektivní nakládání s majetkem ve své gesci. Na základě této analýzy organizace provedla aktualizaci interních předpisů.

Interní předpisy organizace tak nově popisují např. tok informací mezi vyhodnocováním využití majetku, informací o nákladovosti a oprav, nebo také popisují tok informací mezi dílčími útvary odpovědnými za správu majetku a útvary odpovědnými za tvorbu a aktualizaci koncepce obnovy majetku, včetně vazby na tvorbu a aktualizaci rozpočtu.

► Příklad špatné praxe

Netransparentní přidělování vybavení zaměstnancům

Přidělení počítačového vybavení v organizaci je na uvážení vedoucího IT oddělení, které zároveň zajišťuje správu počítačů. Neexistují jasně definovaná pravidla, kdo by měl nárok na přidělení notebooku, nebo lepšího počítače/monitoru. Zpravidla v organizaci funguje nepsané pravidlo, že zaměstnanci, kteří si zažádají o přidělení nového počítačového vybavení jako první a jsou ve své žádosti dostatečně vytrvalí, dostanou novou techniku.

Ponaučení: Organizace musí mít nastavena transparentní pravidla pro přidělování majetku. Na základě těchto pravidel bude jasné, kdo má nárok na přidělení jakého typu počítačového vybavení, případně jeho výměny.

► Příklad špatné praxe

Správa bytového fondu akciovou společností

Obec má bytový fond. Správou bytového fondu je pověřená akciová společnost. Akciová společnost pronajímá nemovitosti, byty a nebytové prostory ve vlastnictví obce a zajišťuje jejich správu. V rámci této činnosti provádí i výdajové operace (například veřejné zakázky na stavební práce). Obec neprovádí žádnou kontrolu příjmových a výdajových operací, které jsou v rámci bytového fondu prováděny. Přístup k bankovnímu účtu obce k bytovému fondu má jen akciová společnost. Za svoji činnost si akciová společnost automaticky vyplácí peníze přímo z tohoto obecního účtu. Obec nemá přehled o velkém objemu svých finančních prostředků.

Ponaučení: Veškeré příjmy a výdaje obce musí být schváleny v rámci řídicí kontroly vždy ve vazbě na specifický příjem, nebo výdaj. Není možné, aby akciová společnost volně hospodařila s bankovním účtem k bytovému fondu. Akciová společnost může s finančními prostředky hospodařit po provedení řídicí kontroly ze strany obce. Obdobně musí obec schvalovat v rámci řídicí kontroly příjmy z bytového fondu.

