Příloha k č. j.: MPSV-2023/142378-121

**Závěrečná auditorská zpráva**

##### z auditu č. 5/2023/121

#####  „Vnitřní kontrolní systém – Smlouvy“

provedeného dle zákona č. 320/2001 Sb.,

o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Počet stran: 12 Vypracováno dne 3. 7. 2023

## Použité zkratky

|  |  |
| --- | --- |
| **Zkratka** | **Plné znění textu** |
| AT | auditorský tým |
| CEA | Centrální evidence agend |
| CN | centrální nákup/y |
| ICT | Informační a komunikační technologie  |
| Instrukce | Instrukce státní tajemnice č. 2/2020, Zásady pro posuzování, schvalování, evidenci, správu a uveřejňování smluv |
| IS EKIS/SAP | Ekonomický informační systém SAP |
| MF | Ministerstvo financí |
| MPSV nebo ministerstvo | Ministerstvo práce a sociálních věcí |
| MV | Ministerstvo vnitra |
| NZAZ | návrh Závěrečné auditorské zprávy |
| občanský zákoník | Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů |
| oddělení 341 | oddělení veřejných zakázek |
| oddělení 342 | oddělení centrálních nákupů a právní podpory  |
| odbor 32 | odbor vnitřní správy |
| odbor 34 | odbor veřejných zakázek a právní podpory |
| PL | Průvodní list smlouvy |
| POE | Pracovník operativní evidence |
| PRV | Požadavek na rozpočtový výdaj |
| VO 342 | vedoucí oddělení centrálních nákupů a právní podpory  |
| zákon o registru smluv | Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů |
| ZAZ/Zpráva | Závěrečná auditorská zpráva |

**Obsah:**

[Použité zkratky 2](#_Toc139022897)

[1. Identifikační údaje 4](#_Toc139022898)

[2. Shrnutí 5](#_Toc139022899)

[3. Právní normy a interní akty řízení 6](#_Toc139022900)

[4. Popis auditních prací 7](#_Toc139022901)

[4.1 Použité metody a postupy 7](#_Toc139022902)

[4.2 Způsob výběru vzorku 7](#_Toc139022903)

[4.3 Vybraný vzorek 7](#_Toc139022904)

[4.4 Popis jednotlivých operací 8](#_Toc139022905)

[5. Dílčí nedostatky a rizika identifikovaná AT v auditované oblasti 10](#_Toc139022906)

[6. Podpisy 12](#_Toc139022907)

**Závěrečná auditorská zpráva** je předána osobě odpovědné za auditovanou stranu. Distribuce Zprávy v rámci auditované strany je v působnosti odpovědné osoby za auditovanou stranu. Zpráva může být odborem interního auditu a kontroly MPSV distribuována dalším útvarům MPSV, které nebyly auditovanou stranou, ale měly by být o výsledcích auditu informovány vzhledem k jimi vykonávaným procesům a činnostem. V případě distribuování Zprávy externím subjektům mimo MPSV, musí být respektována omezení týkající se distribuce.

Pokud Zpráva obsahuje osobní údaje, je auditovaná strana povinna přijmout vhodná technická a organizační opatření, aby nemohlo dojít k přístupu neoprávněných osob k osobním údajům.

# Identifikační údaje

|  |  |
| --- | --- |
| **Název auditu:** | **Vnitřní kontrolní systém – Smlouvy** |
| **Číslo auditu:** | 5/2023/121 |
| **Audit plánovaný/mimořádný:** | plánovaný |
| **Typ auditu:** | audit operace |
| **Auditované období:** | roky 2021, 2022 a roky s nimi věcně související |
| **Auditovaná/é strana/y:** | sekce ekonomická a provozní |
| **Rozdělovník Zprávy:** | 1x odbor interního auditu a kontroly1x sekce ekonomická a provozní. |

# Shrnutí

Cílem auditu bylo ověřit na vzorku operací evidenci a archivaci smluv, včetně kontroly plnění smluv.

V průběhu auditu nebylo identifikováno žádné zjištění, ke kterému by bylo nutno přijímat nápravné opatření. V systému byly identifikovány pouze rizikové oblasti –riziko vzniku neoprávněného výdaje a riziko neúčinné kontroly finančního plnění.

**ZAZ byla vypracována na základě projednání NZAZ s auditovanou stranou.**

Auditorský tým na základě provedeného auditu hodnotí, že na základě vybraného auditního vzorku je vnitřní řídicí a kontrolní systém funkční.

NZAZ byl zaslán auditované straně k případným připomínkám a stanovisku dne 22. 6. 2023. Auditorský tým NZAZ projednal s auditovanou stranou a na základě projednání vypracoval ZAZ.

Auditorský tým děkuje zaměstnancům MPSV, kteří byli osloveni při realizaci auditu, za jejich vstřícnost a efektivní spolupráci při provádění auditu.

# Právní normy a interní akty řízení

* Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů,
* Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů,
* Příkaz ministra č. 37/2018, Zásady řídící kontroly, ve znění dodatků 1 až 6,
* Příkaz ministra č. 19/2022, Zásady řídící kontroly,
* Příkaz ministra č. 14/2020, Zásady pro zadávání veřejných zakázek na Ministerstvu práce a sociálních věcí,
* Služební předpis státního tajemníka č. 4/2020, 6/2021, 11/2021, 1/2022, 6/2022 a 11/2022, Organizační řád MPSV,
* Instrukce státní tajemnice č. 2/2020, Zásady pro posuzování, schvalování, evidenci, správu a uveřejňování smluv.

# Popis auditních prací

Audit operace byl zahájen dne 6. 3. 2023.

## Použité metody a postupy

Při výkonu auditu byla použita metodika v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, mezinárodními standardy pro profesní praxi interního auditu, PM č. 3/2016 „Statut interního auditu a Statut auditního orgánu Operačního programu potravinové a materiální pomoci“ a zásadami a postupy stanovenými ředitelkou odboru interního auditu a kontroly formou řízené dokumentace, tj. „Zásadami pro uplatňování auditních postupů“.

Pro účely auditu byly využity tyto techniky:

* analýza dokumentace,
* analýza záznamů v Evidenci smluv a v IS EKIS/SAP,
* ověření na vzorku operací,
* rozhovory,
* dotazníky.

## Způsob výběru vzorku

Vzorek byl vybrán ze seznamu smluv evidovaných v CEA, prověřované období bylo stanoveno na roky 2021–2022.

Ze seznamu evidovaných smluv za rok 2021 byla vybrána každá 13. položka v pořadí od začátku seznamu a ze seznamu smluv evidovaných za rok 2022 každá 26. položka v pořadí od začátku seznamu. Do takto vybraných položek byly zahrnuty i 3 smlouvy, které měly nulové finanční plnění, a protože u těchto položek by nešlo ověřit kontrolu plnění smluv, proto byly nahrazeny v pořadí předchozími položkami s nenulovým plněním.

## Vybraný vzorek

Vybrané položky:

Tabulka č. 1 - seznam smluv evidovaných v CEA za rok 2021:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Identifikátor** | **Datum uzavření smlouvy** | **Finanční částka** | **Smluvní strana** |
| SML/2021/00359 | 14.10.2021 | 1 452 000,00 Kč | MAXPROGRES, s.r.o.  |
| SML/2021/00330 | 21.09.2021 | 54 450 000,00 Kč | FRANKOSPOL OFFICE s.r.o. |
| SML/2021/00222 | 02.06.2021 | 83 595,00 Kč | AVE Ústí nad Labem s.r.o.  |
| SML/2021/00150 | 04.05.2021 | 860 702,04 Kč | ha-vel internet s.r.o.  |
| SML/2021/00104 | 16.03.2021 | 2 420 000,00 Kč | HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář  |
| SML/2021/00047-1 | 07.04.2021 | 229 996,80 Kč | O2 Czech Republic a.s.  |
| SML/2020/00055-1 | 13.04.2021 | 72 600,00 Kč | ENSYTRA s.r.o. |
| SML/2017/91-2 | 29.01.2021 | 588 423,00 Kč | T-STRING Pardubice, a.s.  |

Tabulka č. 2 - seznam smluv evidovaných v CEA za rok 2022:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Identifikátor** | **Datum uzavření smlouvy** | **Finanční částka**  | **Smluvní strana** |
| SML/2022/00496 | 02.12.2022 | 1 237 788,00 Kč | Česká pojišťovna a.s.  |
| SML/2022/00396 | 03.10.2022 | 1 815 000,00 Kč | ČESKÁ TELEVIZE  |
| SML/2022/00229 | 11.04.2022 | 477 000,00 Kč | Svaz Odborářů Služeb a Dopravy |
| SML/2022/00128 | 17.05.2022 | 101 743 134,63 Kč | Asseco Central Europe, a.s.  |
| SML/2022/00003-1 | 28. 6. 2022 | 930 000,00 Kč | MĚSTO ČERNOŠICE |
| SML/2021/00047-2 | 04.08.2022 | 3 630,00 Kč | O2 Czech Republic a.s. |
| SML/2019/00009-5 | 22.06.2022 | 1 177 000,00 Kč | Potravinová banka v Olomouckém kraji z.s.  |
| SML/2016/368-16 | 31.05.2022 | 84 700,00 Kč | TRAMAZ a.s.  |

## Popis jednotlivých operací

Základní právní normou upravující oblast smluv a smluvních vztahů je zákon o registru smluv a občanský zákoník. Dle § 6 zákona o registru smluv nabývá smlouva, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, účinnosti nejdříve dnem uveřejnění. Nezávisle na uveřejnění prostřednictvím registru smluv nabývá účinnosti smlouva, která byla uzavřena v krajní nouzi nebo za účelem odvrácení nebo zmírnění újmy hrozící bezprostředně v souvislosti s mimořádnou událostí ohrožující život, zdraví, majetek nebo životní prostředí. A dále smlouva, jejímž předmětem jsou léčiva nebo zdravotnické prostředky. Výše uvedený zákon v § 7 označuje smlouvu, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv za zrušenou od počátku, pokud nebyla uveřejněna prostřednictvím registru smluv ani do tří měsíců ode dne, kdy byla uzavřena.

V případě, že dojde k finančnímu plnění na základě uzavřené smlouvy, která není ještě zapsaná v registru smluv a je tedy platná, ale není účinná, má být vypracována dohoda o narovnání.

Základním předpisem MPSV, který upravuje postupy pro posuzování a schvalování smluv a pravidla pro jejich evidenci, správu a uveřejňování je Instrukce státní tajemnice č. 2/2020, Zásady pro posuzování, schvalování, evidenci, správu a uveřejňování smluv.

Informace do registru smluv a do Evidence smluv MPSV zapisuje zaměstnanec odboru 32. V Evidenci smluv je každé smlouvě vygenerován identifikátor SML. Identifikátory smluv nejsou provázány na IS EKIS/SAP. V Evidenci smluv není vyznačeno, zda je smlouva ukončená, popř. zda na smlouvu navazuje smlouva nová. V PRV se uvádí vazba na dodavatele nebo na objekt ve správě MPSV, ale není zde uvedena vazba na smlouvu.

Za formální a právní stránku návrhů smluv je dle Instrukce zodpovědný odbor 34. Za kvalifikované stanovení a formulování věcných, časových a finančních podmínek plnění smlouvy odpovídá věcně příslušný útvar, na základě jehož věcných potřeb byla smlouva uzavřena.

Posouzení návrhů smluv po právní stránce probíhá v rámci odboru 34. Pracovníci odboru nejprve zkontrolují údaje obsažené ve smlouvě s Obchodním rejstříkem (zejména hlavičku, název firmy a další náležitosti), dále osobu jednatele. Když jednatel není v Obchodním rejstříku uveden, požadují předložení plné moci. Veškerá komunikace mezi věcným garantem smlouvy a odborem 34 je převážně e-mailová, ve výjimečných případech dochází k osobní komunikaci. Návrhy smluv k posouzení předkládá věcně příslušný odbor nepodepsané. Dokument s případnými připomínkami je e-mailem vrácen druhé straně, která by měla připomínky zapracovat. V případě, že připomínky nezapracuje, je povinna tuto skutečnost zdůvodnit v PL. Kontrola ze strany zaměstnanců odboru 34 probíhá tak, že je jim druhou stranou zaslána finální verze smlouvy spolu s PL. Odbor 34 zkontroluje zapracování svých připomínek, příp. zhodnotí zdůvodnění jejich nepřijetí. Podepsáním PL ze strany zaměstnanců odboru 34 je stvrzeno, že viděli finální verzi a souhlasí se způsobem vyřízení jejich připomínek.

Dle Instrukce č. 2/2020, přílohy č. 1, části 6., bodu 6.6 je smlouva uzavírána zpravidla v elektronické podobě, tj. prostřednictvím uznávaného elektronického podpisu opatřeného časovým razítkem. V listinné podobě může být smlouva uzavřena pouze v odůvodněných případech, tj. je zde počítáno s možností uzavření v listinné podobě. Tento bod však blíže nespecifikuje konkrétní důvody ani neuvádí roli odboru 34 stran vyjadřování se k výjimkám pro podpis v listinné podobě.

V auditním vzorku byly v listinné podobě uzavřeny smlouvy č. SML/2017/91-1, SML/2021/222, SML/2022/229, SML/2016/368-16, SML/2022/396, SML/2022/0003-1. Důvodem fyzického podpisu byla ve všech případech skutečnost, že druhá smluvní strana nedisponovala možností elektronického podpisu.

Šest smluv z vybraného vzorku bylo uzavřeno na základě CN. U takto uzavíraných smluv je oddělení 342 jak věcným garantem, tak i administrátorem celého smluvního procesu. Oddělení 342 tedy připravuje zadávací podmínky, připravuje a uzavírá smlouvy, předává podklady k uveřejnění do Evidence smluv a do registru smluv
a následně je i archivuje.

Oddělení 342 nemá vlastního POE, finanční krytí smluv musí být zajištěno u POE odboru 32.

Dle vybraných smluv v rámci CN existují různé postupy:

U CN státu zadává veřejnou zakázku MV nebo MF, a to jménem a na účet zapojených resortních organizací. V těchto případech rámcovou dohodu uzavírá MV nebo MF dle soutěžené komodity. Jednotlivé resorty na základě rámcové dohody uzavírají s dodavatelem dílčí anebo prováděcí smlouvy, tj. věcný garant MPSV dostane vzorové dílčí/prováděcí smlouvy a na základě nich vypracuje smlouvy za MPSV. VO 342 poté posoudí dílčí/prováděcí smlouvu pro věcného garanta a potvrdí podpisem PL. Věcným garantem je ve většině případů sekce odpovědná za ICT, příp. odbor 32. Ze vzorku se jedná o smlouvy č. SML/2021/00150, SML/2021/00047-1 a SML/2021/00047-2. Věcný garant musí mít zajištěno finanční plnění, dále musí smlouvu zveřejnit v registru smluv, proplatit faktury a musí celý proces archivovat.

Dalším typem smluv jsou rámcové dohody, které jsou soutěženy za celý resort MPSV. V těchto případech je VO 342 věcným garantem i administrátorem celého smluvního procesu, zajišťuje i archivaci příslušné dokumentace. Tyto rámcové dohody jsou zasílány do připomínkového řízení v rámci resortu MPSV. Zde se jedná o smlouvy
č. SML/2021/00330 a SML/2022/00496. Obdobným způsobem jsou uzavírány rovněž jednorázové kupní smlouvy v resortních dynamických nákupních systémech, kdy v případě nákupu pro potřeby MPSV je za finanční krytí odpovědný odbor 32.

U smlouvy č. SML/2020/055-1 bylo předmětem plnění poradenství pro nákup centrálních energií, jedná se o přidání dodatečného modulu na sledování tepla (k existující smlouvě). Od začátku do konce zajišťovalo proces oddělení 342.

# Dílčí nedostatky a rizika identifikovaná AT v auditované oblasti

Na vybraném vzorku smluv posuzoval AT následující skutečnosti, zda:

* smlouvu za MPSV uzavřela oprávněná osoba dle Zásad řídící kontroly,
* byla smlouva uzavřena v elektronické podobě,
* byly návrhy smluv posouzeny odborem 34 vždy před jejich uzavřením,
* byla dodrženy lhůty pro zápis do Evidence smluv a do registru smluv a úplnost a správnost údajů v nich uvedených,
* byl ke smlouvě zajištěn PRV,
* byl dodržen postup předběžné kontroly dle Zásad řídící kontroly před uzavřením smlouvy,
* bylo finanční plnění vázané na smlouvu provedeno v době její účinnost a zda objem plněných prostředků odpovídá údajům ve smlouvě,
* byly u smluv uzavřených na základě veřejné zakázky dodrženy právní předpisy z oblasti zadávání veřejných zakázek.

Tabulka č. 3 – zjištěný stav v prověřovaném vzorku

|  |  |
| --- | --- |
| Číslo smlouvy | Zjištěný stav |
| SML/2021/00359 | bez zjištění |
| SML/2021/00330 | bez zjištění |
| SML/2021/00222 | Nebyla dodržena lhůta zapsání do Evidence smluv do 10 dnů.Na PL smlouvy chybí datum, kdy došlo k posouzení návrhu smlouvy a podpisu PL. |
| SML/2021/00150 | bez zjištění |
| SML/2021/00104 | bez zjištění |
| SML/2021/00047-1 | bez zjištění |
| SML/2020/00055-1 | bez zjištění |
| SML/2017/91-2 | Nebyla dodržena lhůta zapsání do Evidence smluv do 10 dnů.PRV uvedené v evidenci smluv je odlišné od PRV, z kterého bylo plnění provedeno.Finanční plnění proběhlo před účinností smlouvy. |
| SML/2022/00496 | bez zjištění |
| SML/2022/00396 | bez zjištění |
| SML/2022/00229 | Nebyla dodržena lhůta zapsání do Evidence smluv do 10 dnů.Finanční plnění proběhlo před účinností smlouvy. AT byla dodatečně předložena dohoda o narovnání ze dne 7. 6. 2023, která toto plnění uvedla v soulad. |
| SML/2022/00128 | bez zjištění |
| SML/2022/00003-1 | Smlouva je z roku 2022, v Evidenci smluv je uveden rok 2021. |
| SML/2021/00047-2 | bez zjištění |
| SML/2019/00009-5 | bez zjištění |
| SML/2016/368-16 | Nebyla dodržena lhůta zapsání do Evidence smluv do 10 dnů.  |

Na základě auditního ověřování identifikoval AT v auditované oblasti následující rizika:

* Riziko vzniku neoprávněného výdaje z důvodu úhrady závazku před účinností smlouvy. Tím, že není stanovena kompetence a odpovědnost za fungování procesu jako celku (roztříštění kompetencí a odpovědností evidence a správy smluv mezi věcný a právní odbor), může dojít k pozdnímu uveřejňování smluv v Evidenci smluv a v registru smluv.
* Riziko neúčinné kontroly finančního plnění z důvodu neprovázanosti identifikátoru smluv v Evidenci smluv s PRV. Bylo by vhodné uvádět na PRV také číslo smlouvy.

# Podpisy

Zprávu vypracovaly:

|  |  |
| --- | --- |
| **vedoucí auditorského týmu** | **Podpis** |
|  |  |

|  |  |
| --- | --- |
| **členka auditorského týmu** | **Podpis** |
|  |  |

Supervizi provedla a Zprávu předkládá:

|  |  |
| --- | --- |
| **ředitelka odboru interního auditu a kontroly** | **Podpis** |
|  |  |