

98/04

## Hospodaření s prostředky státního rozpočtu poskytovanými z kapitoly Všeobecná pokladní správa jako státní příspěvek ve prospěch účastníků penzijního připojištění

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1998 pod číslem 98/04. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. František Bárta.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s prostředky státního rozpočtu poskytovanými penzijním fondům.

Kontrola byla zaměřena zejména na prověření současného stavu legislativního zajištění kontrolované problematiky a na včasnost vrátek státních příspěvků na penzijní připojištění do státního rozpočtu.

Kontrolu provedly skupiny kontrolujících NKÚ z odboru státního rozpočtu a státního závěrečného účtu. Kontrolovanými osobami bylo Ministerstvo financí, Penzijní fond VYŠEHRAD, a. s., Praha a Penzijní fond Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, a. s., Praha.

Kontrola byla provedena za období od ledna 1997 do června 1998 a u činností souvisejících s udělováním povolení ke vzniku a činnosti penzijních fondů a s výkonem státního dozoru Ministerstva financí nad penzijními fondy za období od července 1994 do června 1998.

Námítky proti kontrolním protokolům, které podaly Ministerstvo financí a Penzijní fond Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, a. s., byly vypořádány rozhodnutími vedoucích skupin kontrolujících. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podané Penzijním fondem Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, a. s., bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ dne 3. května 1999.

Kolegium NKÚ na svém XI. zasedání, konaném dne 24. května 1999,

schválilo usnesením č. I/XI/99 kontrolní závěr v tomto znění:

### Úvod

Penzijní připojištění se státním příspěvkem u penzijních fondů (dále jen „penzijní připojištění“), činnost penzijních fondů a státní dozor nad penzijním připojištěním upravuje zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“).

Účastníkem penzijního připojištění (dále jen „účastník“) může být jen fyzická osoba starší 18 let s trvalým pobytem na území České republiky, která uzavře s penzijním fondem smlouvu o penzijním připojištění. Smlouvou se účastník zavazuje platit penzijnímu fondu příspěvky a penzijní fond se zavazuje poskytovat účastníku dávky penzijního připojištění.

Ze státního rozpočtu se ve prospěch účastníků poskytují prostřednictvím penzijních fondů státní příspěvky penzijního připojištění (dále jen „státní příspěvky“), rozpočtované v kapitole Všeobecná pokladní správa.

Do konce 1. pololetí 1998 byly penzijním fondům od zahájení jejich činnosti poukázány státní příspěvky v celkovém objemu cca 5 315 mil. Kč.

Kontroly byly podrobeny státní příspěvky v celkové výši cca 2 475 mil. Kč. Zjištěný finanční objem státních příspěvků, se kterými nebylo nakládáno v souladu s obecně závaznými právními předpisy, činil 198 100 tis. Kč, tj. 8 % z kontrolovaného objemu.

### I. Porušení právních předpisů

#### 1. V ustanoveních § 1 odst. 2 a 3 zákona je uvedeno:

*„Penzijním připojištěním se pro účely tohoto zákona rozumí shromáždění peněžních prostředků od účastníků penzijního připojištění (dále jen „účastník“) a státu poskytnutých ve prospěch účastníků, nakládání s těmito prostředky a vyplácení dávek penzijního připojištění.“*

*„Penzijní připojištění podle odstavce 2 nesmějí vykonávat jiné osoby než penzijní fondy.“*

v ustanovení § 3 odst. 1 zákona je uvedeno:

*„Penzijní fond je právnickou osobou se sídlem na území České republiky, která provozuje penzijní připojištění podle tohoto zákona.“*

v ustanovení § 42 odst. 2 zákona je mj. uvedeno:

*„Při výkonu státního dozoru je ministerstvo povinno dohlížet na dodržování tohoto zákona ... a dbát na ochranu účastníků.“*

Ministerstvo financí nerespektovalo citovaná ustanovení. Např. v roce 1994 a v roce 1995 udělilo povolení ke vzniku a činnosti Penzijnímu fondu VYŠEHRAD, a. s., Stavebnímu penzijnímu fondu ČR, a. s., Penzijnímu fondu ŠKODA, a. s., MULTI penzijnímu fondu, a. s., a Rodinnému penzijnímu fondu, a. s., přestože z jejich žádostí o povolení bylo jednoznačně zřejmé, že činnosti vyplývající z provozování penzijního připojištění nebude vykonávat penzijní fond, ale Všeobecná sociální pojišťovna VYŠEHRAD, a. s. (dále jen „Všeobecná sociální pojišťovna“), v rámci uzavřené smlouvy o zabezpečení provozní správy penzijního fondu.

Zároveň tak samo do budoucna vyloučilo možnost uložit Všeobecné sociální pojišťovně podle ustanovení § 45 zákona pokutu za provozování penzijního připojištění bez povolení (podle § 45 zákona lze uložit pokutu až do výše 20 mil. Kč).

Penzijní fond VYŠEHRAD, a. s., porušil ustanovení § 1 odst. 3 zákona tím, že v roce 1997 vykonávání činností vyplývajících z provozování penzijního připojištění smluvně přenesl na obchodní společnost Log-I-Con, a. s.

Vykonávání činností vyplývajících z provozování penzijního připojištění jiným subjektem než penzijním fondem je rovněž v rozporu s dalšími ustanoveními zákona na ochranu účastníka, např.

**s ustanovením § 7 odst. 7, podle kterého mj.:**

*„Členové orgánů a zaměstnanci penzijního fondu jsou povinni zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dozvěděli při výkonu své funkce nebo zaměstnání, popřípadě v souvislosti s nimi; oprávnění ministerstva při výkonu státního dozoru podle § 42 tím není dotčeno. Tato povinnost trvá i po skončení jejich funkce nebo zaměstnání k penzijnímu fondu.“*

**s ustanovením § 38 odst. 2, podle kterého:**

*„Informace, které se týkají jednotlivého účastníka, je možné poskytovat jen s jeho souhlasem; to neplatí, jde-li o poskytnutí údajů ministerstvu při výkonu státního dozoru nebo o žádost o státní příspěvek.“*

Až po čtyřech letech činnosti penzijních fondů vydalo Ministerstvo financí (v návaznosti na písemný dotaz jednoho fondu z března 1998) Informaci pro penzijní fondy č. 2/1998, ve které s odvoláním na příslušná ustanovení zákona sdělilo, že nelze smluvně přenášet vykonávání činností vyplývajících z provozování penzijního připojištění na jiný subjekt. Některým uložilo ukončit spolupráci až opatřením z vlastní kontroly provedené v dubnu 1998 a rozhodnutím ve správním řízení až v průběhu kontroly NKÚ (Stavební penzijní fond ČR, a. s., Penzijní fond VYŠEHRAD, a. s.).

Odůvodněnost požadavku zákona, aby činnosti vyplývající z provozování penzijního připojištění nevykonával jiný subjekt než penzijní fond, potvrzují např. tyto při kontrole zjištěné skutečnosti:

- Všeobecná sociální pojišťovna (zakladatel Penzijního fondu VYŠEHRAD, a. s.) u všech pěti penzijních fondů zabezpečila pro zpracování operací souvisejících s realizací penzijního připojištění specializovaný informační systém od jedné softwarové firmy. Ministerstvo financí v dubnu 1998 při kontrole u Stavebního penzijního fondu ČR, a. s., zjistilo závažná pochybení ve správě dat Všeobecnou sociální pojišťovnou (mj. i to, že počítačový systém, se kterým pro penzijní fond společnost pracuje, „... umožňuje vstupy do systému a provádění změn, čímž nelze vyloučit manipulaci s vklady účastníků“).
- Penzijní fond VYŠEHRAD, a. s., ukončil spolupráci se Všeobecnou sociální pojišťovnou již v roce 1997, zejména pro nefunkčnost informačního systému, opožděné výplaty dávek z penzijního připojištění účastníkům, chybné zpracování výpisů z individuálních účtů a pro další nedostatky v provádění provozní správy penzijního fondu, o kterých byli akcionáři fondu informováni na mimořádné valné hromadě dne 28. července 1997.

**2. V ustanovení § 7 odst. 2 zákona je mj. uvedeno:**

*„Členem představenstva a dozorčí rady penzijního fondu ... může být jen fyzická osoba starší 18 let, způsobilá k právním úkonům, bezúhonná a odborně způsobilá ... a která byla předem schválena ministerstvem.“*

**v ustanovení § 46 odst. 2 zákona je uvedeno:**

*„Není-li v tomto zákoně stanoveno jinak, platí pro rozhodování ministerstva obecné předpisy o správním řízení.<sup>14)</sup>“*

*/ V poznámce<sup>14)</sup> je uvedeno: „Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).“*

**přičemž v ustanovení § 32 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. je mj. uvedeno:**

*„Správní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí.“*

Ministerstvo financí neprokázalo dodržení citovaných ustanovení ve 107 případech zjištěných z dokumentace u 7 namátkově vybraných penzijních fondů:

- ve 105 případech byla odborná způsobilost a bezúhonnost schválených členů orgánů penzijních fondů doložena pouze fotokopii příslušných listin či faxem zaslanými doklady (maturitní vysvědčení, diplomy, výpisy z rejstříku trestů) bez jakékoliv poznámky o tom, že byly porovnány s originály nebo úředně ověřenými kopiemi,
- ve dvou případech nebyla odborná způsobilost (ukončení vysokoškolského studia) ničím doložena.

**3. V ustanoveních § 30 odst. 3 a 4 zákona je mj. uvedeno:**

*„Částky státního příspěvku poukázané penzijnímu fondu neprávem je penzijní fond povinen vrátit ministerstvu, a to do osmi dnů, kdy zjistil, že tyto částky byly poukázány neprávem, nejpozději do osmi dnů ode dne právní moci rozhodnutí ministerstva o povinnosti vrátit tyto částky.“*

*„Jestliže penzijní fond čerpal státní příspěvek ve vyšší částce, než náležel, nebo nesplnil povinnost vrátit státní příspěvek, je povinen platit penále ve výši stanovené zvláštním zákonem.“<sup>9)</sup>*

*/ V poznámce<sup>9)</sup> je uvedeno: „§ 30 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky).“*

**přičemž v ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb. je mj. uvedeno:**

*„Neoprávněně použité nebo zadržené prostředky státního rozpočtu ... jsou subjekty, kterým byly poskytnuty, povinny odvést ve stejné výši státnímu rozpočtu republiky ... Zároveň jsou tyto subjekty povinny zaplatit penále ve výši 1 promile denně z neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků, nejvýše však do výše této částky.“*

Např. za rok 1997 a 1. pololetí 1998 nevrátilo Ministerstvu financí včas státní příspěvky osm penzijních fondů v celkové výši 2 243 tis. Kč. Penále ve výši celkem 126 tis. Kč nebylo zapláceno, přičemž úhrada penále byla uložena rozhodnutím Ministerstva financí pouze jednomu fondu;

**v ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb. je mj. uvedeno:**

*„Rozpočtové prostředky mohou být použity pouze ... k účelům, na které byly státním rozpočtem určeny.“*,

**v ustanoveních § 28 odst. 1 a 2 zákona je uvedeno:**

*„Ze státního rozpočtu se poskytují ve prospěch účastníků státní příspěvky.“*

*„Penzijní fond je povinen evidovat státní příspěvky poskytnuté ve prospěch jednotlivých účastníků a hospodařit s nimi stejným způsobem jako s příspěvky zaplacenými účastníky.“*,

**v ustanovení § 29 odst. 1 zákona je uvedeno:**

*„Na každý kalendářní měsíc náleží za každého účastníka, který včas (§ 27 odst. 3) zaplatil na tento měsíc příspěvek, jeden státní příspěvek.“*

Za určitých podmínek, definovaných zákonem v ustanoveních § 23 odst. 1 písm. a) a b), může být účastníkovi penzijního připojištění (pokud zemřel, tak i jiné fyzické osobě uvedené ve smlouvě) vyplaceno pouze odbytné. Podle ustanovení § 23 odst. 2 zákona, kterým se stanoví výše odbytného, státní příspěvky nejsou součástí odbytného. Na vyplacení státních příspěvků nemají nárok ani dědici po zemřelém účastníkovi, neboť to zákon v ustanovení § 25 neumožňuje.

42 penzijních fondů od vzniku své činnosti do 30. září 1998 nevrátilo Ministerstvu financí státní příspěvky v celkové výši 195 856 518 Kč, které jim byly ve prospěch jednotlivých účastníků poukázány, ale nemohly být účastníkům vyplaceny.

Ministerstvo financí, které navíc vykonává nad penzijními fondy státní dozor, vrácení těchto prostředků od penzijních fondů nevymáhalo, neboť si je ponechávaly s jeho vědomím. Povinnost vrátit do státního rozpočtu ke stanovenému účelu nepoužité státní příspěvky jednoznačně vyplývá z ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb.

**4. V ustanovení § 27 odst. 5 zákona je uvedeno:**

*„Za účastníka může s jeho souhlasem platit penzijnímu fondu příspěvek nebo jeho část třetí osoba; účastník je povinen tuto skutečnost předem písemně oznámit penzijnímu fondu. Podle předchozí věty může platit příspěvek nebo jeho část též zaměstnavatel za své zaměstnance, kteří jsou účastníky podle tohoto zákona, a to pouze ze zisku po zdanění.“*,

**v ustanovení § 30 odst. 1 zákona je uvedeno:**

*„Penzijní fond podává písemnou žádost o poskytnutí státního příspěvku souhrnně za všechny účastníky, kterým náleží státní příspěvek podle § 29. Žádost*

*se podává ministerstvu v kalendářním měsíci následujícím po tomto čtvrtletí.“*

Penzijní fond VYŠEHRAD, a. s., připisoval v roce 1997 na osobní účty účastníků z emisního ážia „formou darů akcionářů“ prostředky v celkové výši 10 mil. Kč, jejichž rozdělení bylo schváleno valnou hromadou dne 27. května 1997. Přestože uvedené peněžní dary nelze považovat podle ustanovení § 35 zákona za součást vyúčtování rozděleného zisku a účastníci neoznámili ve smyslu ustanovení § 27 odst. 4 a odst. 5 zákona změnu výše příspěvku, byly jednotlivým účastníkům rozepisovány peněžní dary jako zvýšení účastnických příspěvků po dobu pěti měsíců. Na takto zvýšené částky příspěvků účastníků byly penzijním fondem neoprávněně čerpány navýšené měsíční státní příspěvky.

**5. V ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, je mj. uvedeno:**

*„Zápisem likvidace společnosti do obchodního rejstříku přechází v rámci § 72 působnost statutárního orgánu jednat jménem společnosti na likvidátora zapsaného v obchodním rejstříku.“*

Ministerstvo financí poskytlo dvěma penzijním fondům v likvidaci státní příspěvky ve výši celkem 237 tis. Kč na základě dokladů podepsaných osobami, které nebyly jako likvidátoři zapsány v obchodním rejstříku.

**II. Další zjištění - poznatky z aplikace stávajícího znění zákona**

**1. K ustanovením § 5 odst. 2 a 3 a k ustanovením § 7 odst. 2, 3, 4 a 6 zákona**

**V ustanoveních § 5 odst. 2 a 3 zákona je uvedeno:**

*„V žádosti o povolení podle odstavce 1 je žadatel povinen uvést:*

- a) obchodní jméno a sídlo penzijního fondu,*
- b) výši základního jmění penzijního fondu,*
- c) věcné a organizační předpoklady pro činnost penzijního fondu,*
- d) odbornou způsobilost a bezúhonnost navrhovaných členů představenstva a dozorčí rady penzijního fondu; pro účely tohoto zákona se považuje za bezúhonnou fyzická osoba, která nebyla pravomocně odsouzena pro trestný čin majetkové povahy nebo jiný úmyslný trestný čin,*
- e) banku, která bude pro penzijní fond vykonávat funkci depozitáře (dále jen ‚depozitář‘).“*

*„K žádosti o povolení podle odstavce 1 musí být přiloženy*

- a) listiny prokazující založení akciové společnosti, splacení celého základního jmění a původ základního jmění,*
- b) stanovy penzijního fondu,*
- c) návrh statutu penzijního fondu (dále jen ‚statut‘),*

*d) návrh penzijního plánu penzijního fondu (dále jen „penzijní plán“).*

V ustanoveních § 7 odst. 2, 3, 4 a 6 zákona je mj. uvedeno:

*„Členem představenstva a dozorčí rady penzijního fondu (dále jen „orgány penzijního fondu“) může být jen fyzická osoba starší 18 let, způsobilá k právním úkonům, bezúhonná a odborně způsobilá, která není fyzickou osobou uvedenou v odstavci 3 a která byla předem schválena ministerstvem. Pokud ministerstvo do 30 dnů ode dne doručení návrhu na nového člena orgánu penzijního fondu nesdělí, že s návrhem nesouhlasí, má se za to, že návrh schvaluje.“*

*„Členy orgánu penzijního fondu nesmějí být*

*a) poslanci a senátoři Parlamentu a členové vlády, Nejvyššího kontrolního úřadu a bankovní rady České národní banky,*

*b) členové orgánů jiného penzijního fondu, pojišťovny, banky, společností s povolením k obchodování s cennými papíry, makléři, členové orgánů burzy cenných papírů a organizátora mimoburzovního trhu<sup>2)</sup> a členové orgánů investičních společností a investičních fondů,<sup>3)</sup>*

*c) zaměstnanci jiného penzijního fondu, depozitáře, burzy cenných papírů, organizátora mimoburzovního trhu a střediska cenných papírů,<sup>4)</sup>*

*d) osoby, kterým bylo odejmuto povolení podle zákona o cenných papírech,<sup>5)</sup> a osoby, které se nepovažují za bezúhonné.“*

*„Členy dozorčí rady penzijního fondu nesmějí být zaměstnanci penzijního fondu.“*

*„Zaměstnanci penzijního fondu nesmějí být fyzickými osobami uvedenými v odstavci 3 ...“*

/V poznámce <sup>2)</sup> je uvedeno: „§ 45, 49 a § 50 odst. 1 zákona ČNR č. 591/1992 Sb., o cenných papírech.“  
V poznámce <sup>3)</sup> je uvedeno: „Zákon č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.“  
V poznámce <sup>4)</sup> je uvedeno: „§ 1 odst. 3 a § 55 zákona ČNR č. 591/1992 Sb.“  
V poznámce <sup>5)</sup> je uvedeno: „§ 86 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 591/1992 Sb.“/

Kontrolou byl zjištěn nejednotný postup Ministerstva financí při schvalování členů orgánů penzijních fondů.

- Zákon žadateli o povolení ke vzniku a činnosti penzijního fondu neukládá povinnost doložit splnění podmínek stanovených § 7 odst. 3, 4 a 6 zákona.
- Zákon nestanoví kritéria pro schvalování navrhovaných členů orgánů penzijních fondů (např. dobu platnosti výpisu z rejstříku trestů pro doložení bezúhonnosti, minimální délku praxe v konkrétních oblastech pro splnění požadované odborné způsobilosti).

## 2. K ustanovení § 24 odst. 1 zákona

V ustanovení § 37 odst. 1 zákona je uvedeno:

*„Penzijní fond je povinen průběžně evidovat stav příspěvků jednotlivých účastníků, státních příspěv-*

*ků a podílů účastníků na výnosech hospodaření penzijního fondu.“*

V ustanoveních § 24 odst. 1, 2 a 3 zákona je uvedeno:

*„Účastník, jehož penzijní připojištění zaniklo a jemuž nevznikl nárok na penzi a nebylo vyplaceno odbytné, má nárok na převedení příspěvků včetně státního příspěvku na penzijní připojištění (dále jen „státní příspěvek“) a svého podílu na výnosech hospodaření penzijního fondu do penzijního připojištění u jiného penzijního fondu, pokud s tím tento penzijní fond souhlasí.“*

*„Penzijní fond je povinen převést prostředky podle odstavce 1 do tří měsíců ode dne doručení žádosti účastníka o převedení; k této žádosti je třeba přiložit souhlas penzijního fondu podle odstavce 1.“*

*„Státní příspěvek, který nebyl penzijnímu fondu ukázán za dobu před převedením prostředků podle odstavců 1 a 2, se poukazuje penzijnímu fondu, do jehož penzijního připojištění byly prostředky převedeny, a to na základě jeho žádosti ministerstvu.“*

Dle písemné informace Ministerstva financí se jedná většinou o případy, kdy účastník podá výpověď penzijního připojištění a na upozornění fondem, aby pokračoval v placení alespoň do vzniku nároku na odbytné, nereaguje. Protože zákon nestanoví, po jakou dobu je fond v tomto případě povinen evidovat veškeré prostředky na účtu účastníka, vychází se z obecné promlčecí doby podle ustanovení § 100 odst. 2 a § 101 občanského zákoníku, která je tříletá a během níž je penzijní fond povinen respektovat žádost o převedení prostředků. Účastník, který v uvedené době o převedení prostředků ze svého účtu do penzijního připojištění u jiného fondu nepožádá, ztrácí nejen nárok na výplatu státních příspěvků a svého podílu na výnosech hospodaření fondu, ale je znevýhodněn i při vracení jím zaplacených příspěvků.

- Zákon nestanoví, po jakou dobu je penzijní fond povinen evidovat veškeré prostředky na účtu účastníka. V zájmu účastníka je v tomto případě přesná zákonná úprava potřebná (buď přímo v zákoně, nebo odkazem na příslušná ustanovení občanského zákoníku).

## 3. K ustanovení § 27 odst. 3 zákona

V ustanovení § 27 odst. 3 zákona je uvedeno:

*„Příspěvky se platí do konce kalendářního měsíce, na který se platí, nebo pokud se příspěvky platí dopředu na delší období, do konce prvního kalendářního měsíce tohoto období. Příspěvek účastníka se považuje za zaplacený do konce kalendářního měsíce, je-li příspěvek do konce kalendářního měsíce připsán na účet penzijního fondu u jeho depozitáře.“*

V ustanovení § 29 odst. 1 zákona je uvedeno:

*„Na každý kalendářní měsíc náleží za každého účastníka, který včas (§ 27 odst. 3) zaplatil na tento měsíc příspěvek, jeden státní příspěvek.“*

- Ze znění ustanovení § 27 odst. 3 zákona v návaznosti na § 29 odst. 1 není jednoznačně zřejmé, za jakou dobu

ztrácí účastník platící příspěvek penzijního připojištění jednorázově na delší období a tento není včas připsán u depozitáře nárok na státní příspěvek (tj. zda pouze na první kalendářní měsíc nebo na všechny kalendářní měsíce).

Potvrzuje to kontrolou zjištěná skutečnost, že v návaznosti na dotazy penzijních fondů považovalo Ministerstvo financí za nutné podat všem schváleným penzijním fondům v Informaci pro penzijní fondy č. 3/1995 z června 1995 v uvedené věci výkladové stanovisko. Ministerstvo financí zveřejňuje stanoviska v Informacích pro penzijní fondy pouze v případech, že jde o problém obecného charakteru.

#### 4. K ustanovením § 30 odst. 1 a 5 zákona

**V ustanoveních § 30 odst. 1 a 5 zákona je uvedeno:**

*„Penzijní fond podává písemnou žádost o poskytnutí státního příspěvku souhrnně za všechny účastníky, kterým náleží státní příspěvek podle § 29. Žádost se podává ministerstvu v kalendářním měsíci následujícím po tomto čtvrtletí.“*

*„Ministerstvo může vyhláškou stanovit náležitosti žádosti o poskytnutí státního příspěvku.“*

**V ustanoveních § 43 odst. 1 písm. a) až d) je mj. uvedeno:**

*„Jestliže ministerstvo při výkonu státního dozoru zjistí, že penzijní fond porušuje nebo neplní povinnosti stanovené v tomto zákoně ..., může podle závažnosti a povahy zjištěných nedostatků penzijnímu fondu*

- a) uložit, aby zjištěné nedostatky ve stanovené lhůtě odstranil a informoval ministerstvo o plnění přijatých opatření,*
- b) uložit pokutu až do výše 5 000 000 Kč; o výši pokuty se sníží část zisku, která se rozděluje podle § 35 na základě rozhodnutí valné hromady,*
- c) pozastavit na vymezenou dobu, nejdéle však na šest měsíců, a ve vymezeném rozsahu oprávnění představenstva nakládat s majetkem penzijního fondu; ...,*
- d) snížit na vymezenou dobu, nejdéle však na dva kalendářní roky, část zisku, která se rozděluje podle § 35 na základě rozhodnutí valné hromady, ...“*

Kontrolou bylo zjištěno:

- a) časové (tj. čtvrtletní) předkládání žádosti o poskytnutí státního příspěvku penzijními fondy muselo Ministerstvo financí zpřesnit pravidly k informačnímu systému, neboť ustanovení § 30 odst. 1 věta druhá zákona je matoucí a nemá logickou návaznost na předcházející text věty první;
- b) poskytování státního příspěvku penzijním fondům bylo v kontrolovaném období Ministerstvem financí řešeno prostřednictvím informačního systému SDPF II, který tvoří jednotlivé datové soubory. Pravidla k informačnímu systému (např. obsah datových souborů,

termínové zajištění jejich zpracování, oznamování změn v jednotlivých souborech ap.) nemají právní závaznost. Penzijním fondům byla zaslána, ev. předávána formou tzv. Informace pro penzijní fondy. Ministerstvo financí nevyužilo možnosti stanovit vyhláškou náležitosti žádosti o poskytnutí státního příspěvku. Absence vyhlášky způsobuje, že právní norma je dlouhodobě nahrazována nezávaznými pokyny ministerstva;

- c) penzijní fondy předkládaly v kontrolovaném období ke zpracování příslušné datové soubory s chybnými vstupními údaji o jednotlivých účastnících. Data o těchto účastnících byla ze zpracování informačním systémem Ministerstva financí vyřazena a penzijním fondům tak byly ze státního rozpočtu uvolněny nižší částky státního příspěvku, než žádaly. V důsledku toho penzijní fondy opakovaně žádaly o poskytnutí státních příspěvků za tytéž účastníky penzijního připojištění z minulých let, avšak i v těchto případech s vysokou procentní chybovostí zadaných vstupních údajů, např.:

- v žádostech o poskytnutí státního příspěvku za II. čtvrtletí 1998 zahrnuly i státní příspěvky za rok 1994 celkem čtyři penzijní fondy (s chybovostí 37,62 % až 80,00 %), 32 penzijních fondů za rok 1995 (z toho: např. šest fondů se 100% chybovostí a dalších devět fondů s chybovostí v rozmezí 63,64 % - 97,44 %), 38 penzijních fondů za rok 1996 (z toho: s nejvyšší chybovostí deset fondů v rozmezí 75,25 % - 100,00 %) a 41 penzijních fondů za rok 1997 (s chybovostí u osmi fondů v rozmezí 73,41 % - 83,37 %).

Z uvedených důvodů nebyly do konce 1. pololetí 1998 ze státního rozpočtu uvolněny prostředky na penzijní připojištění účastníků, kterým státní příspěvek náležel již v letech 1994 až 1997.

Dále bylo zjištěno, že v průběhu roku 1997 a 1. pololetí 1998 nepodalo v příslušném čtvrtletí žádost o poskytnutí státních příspěvků šest penzijních fondů v celkem 16 případech.

- Ze znění ustanovení § 30 odst. 1 zákona lhůta pro čtvrtletní podání žádosti jednoznačně nevyplývá a nemá oporu ani v jiných ustanoveních zákona.
- Zákon penzijním fondům
  - jednoznačně nestanoví povinnost podat včas žádost o poskytnutí státního příspěvku za všechny účastníky, kterým náleží státní příspěvek za dané období,
  - časově nevymezuje období k zpětnému (dodatečnému) podání žádosti o poskytnutí státního příspěvku. Tím není dostatečně zajištěna ochrana zájmů účastníků penzijního připojištění, ale ani včasné a zejména rovnoměrné čerpání prostředků ze státního rozpočtu v příslušném rozpočtovém roce. Narušuje se rovněž rozpočtový proces, neboť nároky vůči státnímu rozpočtu se přesouvají do dalších let, s nimiž věcně ani časově nesouvisejí.
- Ministerstvo financí nemá v zákoně oporu k časovému omezení zpracovávaného období pro poskytování státního příspěvku.

## 5. K ustanovením § 30 odst. 3 a 4 zákona

V ustanoveních § 30 odst. 3 a 4 zákona je uvedeno:

*„Částky státního příspěvku poukázané penzijnímu fondu neprávem je penzijní fond povinen vrátit ministerstvu, a to do osmi dnů, kdy zjistil, že tyto částky byly poukázány neprávem, nejpozději do osmi dnů ode dne právní moci rozhodnutí ministerstva o povinnosti vrátit tyto částky. Právo vymáhat neprávem poukázané částky se promlčuje za deset let ode dne jejich poukázání.“*

*„Jestliže penzijní fond čerpal státní příspěvek ve vyšší částce, než náležel, nebo nesplnil povinnost vrátit státní příspěvek, je povinen platit penále ve výši stanovené zvláštním zákonem.“<sup>9)</sup>*

/ V poznámce <sup>9)</sup> je uvedeno: „§ 30 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky).“/

V ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb. je mj. uvedeno:

*„Neoprávněně použité nebo zadržené prostředky státního rozpočtu republiky nebo státních fondů republiky jsou subjekty, kterým byly poskytnuty, povinny odvést ve stejné výši státnímu rozpočtu republiky, popřípadě státnímu fondu republiky.“*

Kontrolou bylo zjištěno:

- a) penzijní fondy nevrátily do státního rozpočtu žádné prostředky na základě vlastního zjištění. V kontrolovaném období byly vráceny pouze finanční prostředky vypočtené informačním systémem Ministerstva financí z datového, penzijními fondy měsíčně předávaného souboru, který obsahuje informace a údaje k ověření vrácených částek státních příspěvků. Zpracování a předání příslušného datového souboru Ministerstvu financí není pro penzijní fondy závazné, takže jej nepředložily například čtyři penzijní fondy v roce 1997 a pět penzijních fondů v roce 1998 (do 30. 6.);
- b) součástí vypočtených částek k vrácení jsou i prostředky, které penzijní fond původně správně čerpal, avšak účastníkovi nemohly být z různých důvodů vyplaceny a penzijní fond měl povinnost tyto prostředky vrátit. Zpracováním nejsou rozlišeny částky státního příspěvku poukázané penzijnímu fondu neprávem a částky, na které nárok účastníka zanikl;
- c) Ministerstvo financí pro vrácení zjištěných částek uplatňovalo lhůtu osmi dnů ve smyslu ustanovení § 30 odst. 3 zákona, tj. lhůtu k vrácení částek státního příspěvku poukázaných penzijnímu fondu neprávem na základě zjištění penzijních fondů;
- d) v zákoně č. 563/1991 Sb., o účetnictví, není uvedeno specifické ustanovení, na základě kterého by byly penzijní fondy povinny uschovávat po dobu deseti let doklady dosvědčující oprávněnost výše nárokováných a skutečně inkasovaných státních příspěvků.

- Zákon sice stanoví penzijním fondům povinnost vrátit Ministerstvu financí ve stanoveném termínu neprávem poukázané částky státního příspěvku i právo Ministerstvu financí vymáhat tyto částky po dobu deseti let ode dne jejich poukázání penzijnímu fondu, ale
  - pojem „neprávem poukázané částky“ blíže nespecifikuje,
  - ke splnění povinnosti penzijních fondů vrátit neprávem poukázané částky státních příspěvků jim není uložena povinnost tyto částky kontrolovat.

## 6. K ustanovení § 35 zákona

V ustanovení § 35 zákona je uvedeno:

*„Penzijní fond rozděluje zisk tak, že nejméně 5 % připadá do rezervního fondu a nejvíce 10 % se rozděluje podle rozhodnutí valné hromady, pokud se dále nestanoví jinak; zbylá část se použije ve prospěch účastníků.“*

- Současná právní úprava nezajišťuje dostatečnou ochranu zájmů účastníků, neboť zákon nestanoví maximální limit přídělu do rezervního fondu. Může tedy dojít k tomu, že ve prospěch účastníků nebude použit žádný zisk.

## 7. K ustanovení § 42 odst. 6 zákona

V ustanovení § 42 odst. 6 zákona je uvedeno:

*„Ministerstvo vede evidenci všech penzijních fondů; tato evidence je veřejně přístupná.“*

Kontrolou bylo mj. zjištěno:

- v evidenci nejsou např. vedeny údaje o tom, kdy a jakým rozhodnutím Ministerstva financí bylo uděleno povolení ke vzniku a činnosti penzijních fondů a kdy byl proveden příslušný zápis v obchodním rejstříku. U evidovaných změn (sloučení k ..., splynutí v ..., v likvidaci od ...) není poznamenáno, zda se jedná o datum vydaného rozhodnutí Ministerstvem financí, nebo o den zápisu v obchodním rejstříku. V ojedinělých případech není datum uvedeno vůbec.
- Zákon nestanoví, jaké údaje o penzijních fondech mají být evidovány a veřejnosti přístupné.

## 8. K ustanovením § 39 odst. 1 a 2 a § 43 odst. 1 písm. e) zákona

V ustanoveních § 39 odst. 1 a 2 zákona je mj. uvedeno:

*„Zrušení a likvidace penzijního fondu se řídí obchodním zákoníkem s odchylkami dále stanovenými.“*

*„Penzijní fond se zrušuje též dnem uvedeným v rozhodnutí ministerstva o odnětí povolení z důvodů uvedených v § 43 odst. 1 písm. e).“*

V ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) zákona je uvedeno:

*„Jestliže ministerstvo při výkonu státního dozoru zjistí, že penzijní fond porušuje nebo neplní povinnosti stanovené v tomto zákoně, porušuje statut nebo penzijní plán, může podle závažnosti a povahy zjištěných nedostatků penzijnímu fondu ...“*

e) odejmout povolení udělené podle § 5, jsou-li dány tyto důvody:

1. v žádosti o udělení povolení byly vědomě uvedeny zakladateli nesprávné údaje rozhodné pro udělení tohoto povolení, nebo
2. další pokračování činnosti penzijního fondu by ohrožovalo nároky účastníků proto, že penzijní fond porušuje závažným způsobem povinnosti stanovené tímto zákonem, statutem nebo penzijním plánem, v hospodaření penzijního fondu se projeví závažné nedostatky nebo penzijní fond neprovedl ve stanovené lhůtě opatření k obnovení své způsobilosti krýt nároky na dávky penzijního připojištění. "

Kontrolou bylo mj. zjištěno:

- od počátku roku 1997 nevykonávaly činnost dva penzijní fondy (Nový penzijní fond, a. s., Penzijní fond Univerzum, a. s.), kterým Ministerstvo financí udělilo povolení ke vzniku a činnosti v roce 1995. V průběhu roku 1997, resp. roku 1998 penzijní fondy požádaly Ministerstvo financí o odejmutí povolení, resp. vrácení licence. Protože zákon jiné důvody k odejmutí povolení, resp. zrušení penzijního fondu než uvedené v ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) nezná, nemohlo Ministerstvo financí jejich žádosti vyhovět.
- Při splnění zákonem stanovených podmínek, které by zajišťovaly ochranu účastníků penzijního připojištění, zákon neumožňuje Ministerstvu financí odejmout penzijnímu fondu povolení ke vzniku a činnosti z jiných důvodů než v zákoně uvedených (např. pokud penzijní fond vůbec nezahájí činnost nebo je nečinný).

#### 9. Kromě výše uvedených zjištění ke stávajícímu znění zákona není dále právním předpisem

- zajištěna součinnost Ministerstva financí s Ministerstvem práce a sociálních věcí při schvalování penzijním fondem navrhované změny penzijního plánu, tak jako je tomu při schvalování návrhu penzijního plánu při udělování povolení ke vzniku a činnosti penzijního fondu, i když se tak v praxi postupuje a je to i v návaznosti na ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) až c) zákona žádoucí a logické;
- stanovena minimální doba placení příspěvků na penzijní připojištění jako podmínka pro vznik nároku na penzi, a tím ani zajištěn dlouhodobější charakter penzijního připojištění jako zdroje doplňkového příjmu k důchodu ze základního systému;
- zabezpečeno, aby stanovená minimální hranice 50 let věku pro nárok na starobní penzi, korespondovala s procesem postupného zvyšování důchodového věku v základním systému důchodového pojištění, uzákoněného v roce 1996;
- uložena penzijním fondům povinnost uchovávat po dobu deseti let příslušné doklady, mj. potřebné pro vymáhání neprávem jim poukázovaných státních příspěvků;
- stanoveno, z jakých prostředků má být kryta ztráta penzijního fondu v případě, že ke krytí ztráty nestačí

prostředky rezervního fondu. Kontrolou bylo například zjištěno, že rozhodnutím valné hromady Penzijního fondu VYŠEHRAD, a. s., z května 1997 byla schválena úhrada části ztráty z roku 1995 z emisního ážia při zvýšení základního jmění a úhrada zbývající části ztráty z roku 1995 a ztráty z roku 1996 ze zisků příštích období.

### III. Vyhodnocení

Nejzávažnější skutečnosti zjištěné kontrolou:

#### 1. Porušení platných předpisů se strany penzijních fondů i Ministerstva financí, například:

- činnosti vyplývající z provozování penzijního připojištění vykonávaly i obchodní společnosti, které neměly k provozování penzijního připojištění povolení, neměly přímý vztah k účastníkům penzijního připojištění ani odpovědnost vůči nim a povinnost zachování mlčenlivosti se na jejich zaměstnance ani na členy představenstva a na členy dozorčí rady nevztahovala;
- 42 penzijních fondů nevrátilo do státního rozpočtu státní příspěvky v celkové výši 195 856 518 Kč, které jim byly ve prospěch jednotlivých účastníků poukázány a které nebyly účastníkům vyplaceny. Částky nevyplacených státních příspěvků, které si penzijní fondy s vědomím Ministerstva financí ponechaly, jsou například u tří penzijních fondů vyšší než zákonem stanovená minimální hodnota základního jmění, tj. 20 mil. Kč (činily cca 33 mil. Kč; 26 mil. Kč; 22 mil. Kč) a u dalších tří penzijních fondů vyšší než 50 % stanovené minimální hodnoty (činily cca 15 mil. Kč; 13 mil. Kč; 11 mil. Kč);
- za rok 1997 a 1. pololetí 1998 nevrátilo včas státní příspěvky osm penzijních fondů v celkové výši 2 243 tis. Kč. Příslušné penále ve výši celkem 126 tis. Kč nebylo zapláceno.

#### 2. Nedostatečná právní úprava

Ze zjištěných nedostatků v současném znění zákona je nejzávažnější, že není řádně upravena problematika poskytování státních příspěvků a jejich vratek do státního rozpočtu, například:

- zákon penzijním fondům jednoznačně nestanoví termín podání žádosti Ministerstvu financí o poskytnutí státního příspěvku za všechny účastníky, kterým náleží státní příspěvek za dané období. Časově rovněž nevynechává období k zpětnému (dodatečnému) podání žádosti o poskytnutí státního příspěvku. Tím není dostatečně zajištěna ochrana zájmů účastníků penzijního připojištění, ale ani včasné a zejména rovnoměrné čerpání prostředků ze státního rozpočtu v příslušném rozpočtovém roce.

Ministerstvo financí nemá v zákoně oporu k časovému omezení zpracovávaného období pro poskytování státního příspěvku, ale ani k uplatnění ustanovení § 43 odst. 1 písm. a) až d) zákona za neplnění či porušení zákonem stanovených povinností, tj. zejména k u-

kládání opatření penzijním fondům, která by zajišťovala včasnost a zejména správnost a úplnost údajů o jednotlivých účastnících v předkládaných žádostech o poskytnutí státních příspěvků;

- zákon sice stanoví penzijním fondům povinnost vrátit ve stanoveném termínu neprávem jim poukázané částky státního příspěvku, ale nevymezuje pojem „neprávem poukázané“ a nejsou ani stanovena kritéria pro jejich vrácení. Kontrolou zjištěná skutečnost, že v kontrolovaném období penzijní fondy nevrátily do státního rozpočtu žádné prostředky na základě vlastního zjištění, svědčí o naléhavé potřebě tuto záležitost legislativně upřesnit.

### 3. Nevyužití zákonného zmocnění

Ministerstvo financí nevyužilo zákonem danou možnost a neupravilo vyhláškou náležitosti žádosti o poskytnutí státního příspěvku. Absence vyhlášky způsobuje, že právní norma je dlouhodobě nahrazována nezávaznými pokyny ministerstva. Správnost a spolehlivost vstupních dat o jednotlivých účastnících je pak závislá na přesnosti a serióznosti penzijních fondů. Informačním systémem Ministerstva financí je pouze zajištěno, že chybné vstupní údaje o účastnících jsou ze zpracování vyřazeny a státní příspěvky na tyto účastníky nejsou penzijním fondům poukázány.

Vysoká procentní chybovost v zadávání vstupních údajů o účastnících svědčí o nízké kvalitě práce a odpovědnosti penzijních fondů. V důsledku toho penzijní fondy i opakovaně žádaly o poskytnutí státních příspěvků na účastníky, kterým státní příspěvek náležel již v předchozích letech, znovu však s vysokou chybovostí zadaných vstupních údajů, v některých případech až 100 %.

Z uvedených důvodů nebyly do konce 1. pololetí roku 1998 ze státního rozpočtu uvolněny prostředky na penzijní připojištění účastníků, kterým státní příspěvek náležel již v letech 1994 až 1997. Dále bylo zjištěno, že žádosti o poskytnutí státních příspěvků v příslušném čtvrtletí vůbec nepodal šest penzijních fondů v celkem 16 případech. Přestože byly v informačním systému Ministerstva financí vytvořeny podmínky pro plynulé poskytování státních příspěvků, absence závazných pravidel k realizaci tohoto systému způsobila zjištěné nedostatky. Časový skluz v uvolňování částek státního příspěvku ze státního rozpočtu má ve svém důsledku nega-

tivní dopad jednak na objem výnosů z těchto prostředků, což je v rozporu se zájmy účastníků, jednak narušuje rozpočtový proces, neboť nároky vůči státnímu rozpočtu se přesouvají do dalších let, s nimiž věcně ani časově nesouvisejí.

Podle kontrolních zjištění některé penzijní fondy zneužívají skutečnost, že správnost vstupních dat o účastnících může být Ministerstvem financí ověřena pouze kontrolou na místě. Například jeden penzijní fond v září 1998 požádal o poskytnutí státního příspěvku za dva účastníky, kterým již před šesti měsíci penzijní připojištění zaniklo a bylo jim vyplaceno odbytné. Na základě údajů téhož penzijního fondu bylo v evidenci Ministerstva financí i nadále vedeno pokračování penzijního připojištění pěti účastníků, u kterých zaniklo penzijní připojištění úmrtím nebo výpovědí a bylo již vyplaceno odbytné.

### 4. Nedostatečná kontrolní činnost

V období od nabytí účinnosti zákona (tj. od 21. 3. 1994) do konce I. pololetí 1998 bylo povoleno celkem 46 penzijních fondů. Po provedených změnách (slučování, zrušení likvidací) bylo k 30. 6. 1998 povoleno celkem 36 penzijních fondů a 3 penzijní fondy byly v likvidaci.

Od vzniku činnosti penzijních fondů do 30. 6. 1998 provedlo Ministerstvo financí v rámci výkonu státního dozoru nad penzijními fondy celkem 27 kontrol. Za závažné porušení zákona uložilo 3 penzijním fondům celkem 4 pokuty a jednomu z nich odňalo povolení ke vzniku a činnosti a jmenovalo jeho likvidátora. Ve stejném období provedlo celkem 41 metodických dohlídek u 12 penzijních fondů a jejich depozitářů.

Ke zlepšení současného stavu by přispělo zejména

- a) přijmout účinná opatření k odstranění zjištěných nedostatků, ke kterým došlo v důsledku porušení právních předpisů,
- b) zabezpečit, aby penzijní fondy vracely do státního rozpočtu státní příspěvky nevyplacené účastníkům penzijního připojištění,
- c) zvýšit četnost a účinnost kontrol penzijních fondů,
- d) zvážit úpravu právních předpisů v oblastech uvedených v části II tohoto kontrolního závěru.