

**05/23**

## **Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstva životního prostředí**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2005 pod číslem 05/23. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit u Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) správnost výkazů předkládaných jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu.

Kontroly byly podrobeny činnosti, které jsou předmětem účetnictví a které mají vliv na hodnotu testovaných konečných zůstatků v účetní závěrce Ministerstva životního prostředí k 31. 12. 2004 (dále jen „ÚZ“), včetně souvisejících skutečností v účetních obdobích 1997 – 2003 a 2005.

Kontrolu provedla v době od července 2005 do ledna 2006 skupina kontrolujících NKÚ z odboru finančního auditu a územního odboru severovýchodní Čechy.

MŽP podalo námitky proti kontrolnímu protokolu. Námitky byly vypořádány rozhodnutím vedoucího skupiny kontrolujících. MŽP podalo odvolání proti rozhodnutí o námitkách. Odvolání bylo vypořádáno Kolegiem NKÚ.

K o l e g i u m NKÚ na svém VII. zasedání, konaném dne 24. dubna 2006,  
s c h v á l i l o usnesením č. 5/VII/2006  
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

### **Úvod**

MŽP bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Podle tohoto zákona je MŽP ústředním orgánem státní správy pro ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod, pro ochranu ovzduší, pro ochranu přírody a krajiny, pro oblast provozování zoologických zahrad, pro ochranu zemědělského půdního fondu, pro výkon státní geologické služby, pro ochranu horninového prostředí, včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod, pro geologické práce a pro ekologický dohled nad těžbou, pro odpadové hospodářství a pro posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí, včetně těch, které přesahují státní hranice. Dále je ústředním orgánem státní správy pro myslivost, rybářství a lesní hospodářství v národních parcích. Je rovněž ústředním orgánem státní správy pro státní ekologickou politiku a je orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí. K zabezpečení řídicí a kontrolní činnosti vlády České republiky MŽP koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy České republiky. MŽP zabezpečuje a řídí jednotný informační systém o životním prostředí, včetně plošného monitoringu na celém území České republiky, a to i v návaznosti na mezinárodní dohody. MŽP spravuje Fond tvorby a ochrany životního prostředí České republiky a je mu podřízena Česká inspekce životního prostředí a Český hydrometeorologický ústav.

Poznámka: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

## I. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Nesprávnosti byly identifikovány dle jednotlivých položek ÚZ s ohledem na jejich obsahové vymezení dle § 4 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, (dále jen „zákon o účetnictví“) a dle vyhlášky č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu.

V souladu s § 20 a § 29 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), (dále jen „rozpočtová pravidla“) a vyhláškou č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků, je cílem získávání údajů účetních závěrek za jednotlivé organizační složky státu a příspěvkové organizace jejich další zpracování v následné víceúrovňové agregaci, pro kterou je důležitým předpokladem obsahová stejnorodost a správnost vymezených položek účetní závěrky, a tím srovnatelnost vykazování v účetní závěrce.

Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, jimi zřízených organizačních složek státu a státních fondů (dále jen „Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu“), členěný dle jednotlivých položek, použitý v souvislosti s výkazem Rozvaha organizačních složek státu, územních samosprávných celků a příspěvkových organizací (dále jen „Rozvaha“) poskytuje současně také informace, které umožňují uživateli účetních výkazů posoudit změny stavu struktury aktiv a závazků, tzn. změny jednotlivých položek výkazu Rozvaha.

### 1. Údaje vykazované v ÚZ

Bylo ověřováno, zda ÚZ podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví k 31. 12. 2004.

**Tabulka č. 1 – Údaje z výkazu Rozvaha k 31. 12. 2004**

(v tis. Kč)

Aktiva k 31. 12. 2004			Pasiva k 31. 12. 2004		
Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva celkem	Vlastní zdroje	Cizí zdroje	Pasiva celkem
549 552,58	393 285,51	942 838,09	915 758,15	27 079,94	942 838,09

**Tabulka č. 2 – Údaje z Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu k 31. 12. 2004** (v tis. Kč)

Rozpočtové příjmy		Rozpočtové výdaje	
Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku	Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku
6 400,00	29 911,58	3 336 041,00	3 343 835,52

### 2. Kontrolou zjištěné nedostatky

Celkovou nesprávnost v ÚZ v údajích, které jsou dle vyhlášky č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, a vyhlášky č. 16/2001 Sb. předávány k další agregaci pro zpracování závěrečného účtu, zobrazuje tabulka č. 3.

**Tabulka č. 3 – Celkové nesprávnosti v ÚZ**

(v tis. Kč)

Nesprávnost v absolutní hodnotě ve výkazu ÚZ		Celková nesprávnost v absolutní hodnotě
Rozvaha	Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu	
112 033,33	4 485,08	116 518,41

**2.1 Hlavní příčiny zjištěných nesprávností v ÚZ**

Na celkové nesprávnosti se u MŽP podílelo nadhodnocení, podhodnocení a neprůkaznost zůstatku jednotlivých položek příslušného výkazu ÚZ. K těmto nesprávnostem docházelo porušováním zákona o účetnictví, rozpočtových pravidel, vyhlášky č. 505/2002 Sb. a dalších předpisů.

Na celkové nesprávnosti se podílely zejména následující skutečnosti:

- podhodnocení účtu 245 – Ostatní běžné účty ve výkazu Rozvaha o 61 620 094,10 Kč vzniklo neúčtováním o prostředcích na některých účtech u komerčních bank, případně jejich účtováním v nesprávné výši. MŽP má na zvláštních účtech u komerčních bank soustředěny prostředky poskytnuté v rámci mezinárodních grantů, projektů a účelových darů. Podle smluv o vedení účtů uzavřených s bankami je majitelem těchto účtů MŽP. Jedná se o prostředky (vedené v CZK, EUR nebo USD) programu PHARE, fondů Phare, Programu GEF-Biodiversita a JTF. Dle sdělení MŽP spadají tyto prostředky, které nejsou součástí rozpočtu MŽP, do kompetence odborných útvarů (sekce zahraničních vazeb). MŽP se nepodařilo dohledat a předložit veškeré smlouvy uzavřené s poskytovateli peněžních prostředků. MŽP tak zcela neprokázalo účel ani zdroje těchto prostředků, navíc neúčtovalo o jednotlivých účetních případech (pohybech na účtech) účetními zápisy na základě účetních dokladů v souladu se zákonem o účetnictví, ale vždy na konci každého kalendářního čtvrtletí zaúčtovalo pouze aktuální zůstatky účtů. Podkladem pro zaúčtování zůstatků účtů ke konci čtvrtletí nebyly výpisy z účtů, ale písemná informace odborných útvarů o zůstatcích na těchto účtech. Zůstatky některých bankovních účtů k 31. 12. 2004 nebyly do účetnictví MŽP zaúčtovány vůbec, jiné byly zaúčtovány v nesprávné výši (byly zaúčtovány jiné zůstatky oproti bankovním výpisům z účtů nebo byl použit nesprávný směnný kurs pro přepočtení zůstatků účtů vedených v cizích měnách);
- neprůkaznost vykazovaného stavu majetku a závazků ve výkazu Rozvaha ve výši 36 747 026,46 Kč vznikla neprovedením inventarizace majetku a závazků v souladu se zákonem o účetnictví;
- podhodnocení účtu 031 – Pozemky ve výkazu Rozvaha o 9 836 405 Kč vzniklo neúčtováním o pozemcích, ke kterým má MŽP příslušnost hospodařit;
- nadhodnocení účtu 031 – Pozemky ve výkazu Rozvaha o 778 600 Kč vzniklo účtováním o pozemcích, ke kterým MŽP nemělo příslušnost hospodařit;
- podhodnocení účtu 013 – Software ve výkazu Rozvaha o 570 724 Kč vzniklo nezařazením části ceny softwaru do jeho pořizovací ceny;
- podhodnocení rozpočtové položky 6111 – Programové vybavení ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu o 1 779 050 Kč vzniklo nesprávným oceněním pořizovaného softwaru;
- podhodnocení rozpočtové položky 5167 – Služby školení a vzdělávání ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu o 290 300 Kč vzniklo neúčtováním o úhradách některých jazykových kurzů pro zaměstnance MŽP. Tyto kurzy byly hrazeny z peněžních prostředků programu PHARE a fondů Phare.

## 2.2 Neprůkaznost účetnictví

MŽP porušilo § 8 odst. 1 zákona o účetnictví, který účetní jednotce stanoví povinnost vést účetnictví správné, úplné, průkazné, srozumitelné, přehledné a způsobem zaručujícím trvalost účetních záznamů. V § 8 odst. 4 zákona o účetnictví je stanoveno, že účetnictví účetní jednotky je průkazné, jestliže všechny účetní záznamy tohoto účetnictví jsou průkazné a účetní jednotka provedla inventarizaci.

U MŽP bylo zjištěno, že ne všechny účetní záznamy v účetnictví této účetní jednotky byly průkazné a že účetní jednotka neprovedla inventarizaci veškerého majetku a závazků v souladu se zákonem o účetnictví (viz bod 2.1 tohoto kontrolního závěru). MŽP mělo proto v účetním období roku 2004 účetnictví neprůkazné.

**Tabulka č. 4 – Rozsah předmětu v účetnictví MŽP v účetním období roku 2004**

Předmět účetnictví	Zobrazení	Kč
Aktiva/Pasiva	v hlavní knize	942 838 090,57
Výdaje	v hlavní knize	3 343 835 539,17
Příjmy	v hlavní knize	29 911 582,67
Ostatní skutečnosti <sup>*)</sup>	v knihách podrozvahových účtů	2 589 926,49

<sup>\*)</sup> Skutečnosti, o kterých se neúčtuje v soustavě podvojného účetnictví a jejichž znalost je podstatná pro posouzení majetkoprávní situace účetní jednotky.

## 2.3 Nesprávnosti v příloze ÚZ

V souladu s § 18 zákona o účetnictví a vyhláškou č. 505/2002 Sb. má příloha účetní závěrky vysvětlovat a doplňovat údaje obsažené v Rozvaze a Výkazu zisku a ztráty a obsahovat další údaje, které jsou podstatné pro posouzení majetkoprávní situace a které jsou rozhodující pro hospodaření účetní jednotky.

Příloha ÚZ neobsahuje část 3. dle § 24 odst. 4 vyhlášky č. 505/2002 Sb., která by obsahovala další údaje, které nejsou uvedeny v částech 1. a 2. přílohy a jejichž znalost je podstatná pro posouzení majetkoprávní situace účetní jednotky. Tyto skutečnosti se sledují na podrozvahových účtech. MŽP však v příloze ÚZ tyto údaje neuvedlo, ačkoli v průběhu účetního období roku 2004 sledovalo tyto skutečnosti na podrozvahových účtech. Celková nesprávnost v příloze ÚZ v údajích, které nejsou předávány k další agregaci, je 2 589 926,49 Kč.

Kromě výše uvedených nesprávností neobsahovala příloha ÚZ informace o účetních metodách použitých v účetním období 2004 (např. způsob účtování zásob, způsob oceňování zásob na skladě, způsob přepočtu cizích měn na českou měnu).

## 2.4 Nedodržení stanovených účetních metod

MŽP při účtování pořízení a úbytku zásob používá jiný než povolený způsob. Způsob používaný MŽP však vedl ke stejnému zůstatku na účtu 112 – Materiál na skladě v ÚZ.

## 2.5 Ostatní zjištění

- **Nevyúčtování poskytnuté zálohy ke konci rozpočtového roku**

MŽP v rozporu s ustanovením § 49 odst. 2 rozpočtových pravidel nezúčtovalo ke konci roku 2004 zálohy poskytnuté Ministerstvu práce a sociálních věcí za domácí odpad, úklid společných prostor a ostrahu v souhrnné výši 42 600 Kč.

### • Porušení rozpočtové kázně

MŽP v roce 2004 neoprávněně použilo prostředky státního rozpočtu celkem ve výši 138 200 617,61 Kč v rozporu s ustanovením § 25 rozpočtových pravidel tím, že realizovalo výdaje těchto prostředků před provedením rozpočtového opatření nad výši rozpočtovanou k datu realizace výdaje. Rozpočtová pravidla v § 44 definují tuto skutečnost jako porušení rozpočtové kázně.

### • Nepřesnosti v závěrečném účtu

Některé informace uvedené v závěrečném účtu rozpočtové kapitoly 315 – Ministerstvo životního prostředí byly nepřesné:

- v komentované části závěrečného účtu v části II. Běžné (neinvestiční) výdaje na straně 5 neodpovídá součet položek AOPK (1 211 tis. Kč), SOP (377 tis. Kč) a MŽP (11 359 tis. Kč) souhrnné položce „rezervní fond celkem“ (13 180 tis. Kč), rozdíl činí 233 tis. Kč;
- v komentované části závěrečného účtu v části II. Běžné (neinvestiční) výdaje na straně 17 je v tabulce ve sloupci OON nesprávně uvedena hodnota procentního podílu, místo uvedených 90,4 % má být správně uvedeno 93,1 %;
- v komentované části závěrečného účtu v části III. Kapitálové (investiční) výdaje na straně 30 je v tabulce ve sloupci „celkem“ v řádku „AOPK (Program 215010)“ nesprávně uvedena hodnota 3 388 tis. Kč, správná hodnota je 3 888 tis. Kč;
- v komentované části závěrečného účtu v části III. Kapitálové (investiční) výdaje na straně 30 je v tabulce ve sloupci „celkem“ v řádku „KRNAP (Převod PO do RF MŽP)“ nesprávně uvedena hodnota 10 tis. Kč, správná hodnota je 1 024 tis. Kč.

## 2.6 Vnitřní kontrolní systém

S ohledem na nesprávnosti a zjištění uvedená v tomto kontrolním závěru je nutné posílit zaměření vnitřního kontrolního systému MŽP na oblast správného účtování a vykazování předmětu účetnictví v souladu s právním rámcem.

## II. Vyhodnocení

### 1. Věrohodnost účetní závěrky k 31. 12. 2004

**Tabulka č. 5 – Hladina významnosti a celková nesprávnost v ÚZ** (v tis. Kč)

Vykázané výdaje	Hladina významnosti	Celková nesprávnost v absolutní hodnotě
3 343 835,52	66 876,71	116 518,41

V souladu s doporučením mezinárodních kontrolních standardů INTOSAI byla nejvyšší možná míra špatné evidence, kterou uživatelé účetních výkazů mohou shledávat jako ještě přijatelnou, stanovena jako 2 % z hodnoty výdajů. Vzhledem k rozsahu zjištěných celkových nesprávností v ÚZ a k jejich porovnání se stanovenou nejvyšší možnou mírou špatné evidence (hladinou významnosti) je zřejmé, že ÚZ nepodává ve všech významných ohledech věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví za účetní období roku 2004 v souladu se zákonem o účetnictví a příslušnými předpisy.

## **2. Porušení rozpočtové kázně**

Porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 rozpočtových pravidel bylo zjištěno u použití prostředků v celkové výši 138 200 617,61 Kč.

## **3. Závěrečný účet kapitoly 315 – Ministerstvo životního prostředí za rok 2004**

Účetní závěrka MŽP nebyla spolehlivým podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu dle vyhlášky č. 419/2001 Sb. Všechny výše uvedené zjištěné nesprávnosti byly v závěrečném účtu agregovány v číselných sestavách. Celková nesprávnost v závěrečném účtu je ve výši 118 265,41 tis. Kč, z toho:

- nesprávnost ve výkazu Rozvaha organizačních složek státu 112 033,33 tis. Kč;
- nesprávnost ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu 4 485,08 tis. Kč a
- nesprávnost některých číselných údajů v závěrečném účtu ve výši 1 747,00 tis. Kč.