

Informace z kontrolní akce č. 10/07

Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zemědělství za rok 2009

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/07. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Ing. Jaromíra Steidlová.

Cílem kontroly bylo prověřit spolehlivost účetní závěrky k 31. prosinci 2009 předkládané Ministerstvem zemědělství jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu a prověřit, zda Ministerstvo zemědělství postupovalo při sestavování závěrečného účtu kapitoly za rok 2009 v souladu s příslušnými právními předpisy.

Kontrolovanou osobou bylo Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“).

Kontrolovaným obdobím byl rok 2009, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla prováděna od března do září roku 2010.

I. Úvod

MZe bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Na základě tohoto zákona je MZe ústředním orgánem státní správy pro zemědělství, s výjimkou ochrany zemědělského půdního fondu, pro vodní hospodářství, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod, a pro potravinářský průmysl. Je rovněž ústředním orgánem státní správy lesů, myslivosti a rybářství, s výjimkou území národních parků. MZe je dále ústředním orgánem státní správy ve věcech komoditních burz, které organizují obchody se zbožím pocházejícím ze zemědělské a lesní výroby, včetně výrobků vzniklých jeho zpracováním a ve věcech veterinární péče, rostlinolékařské péče, péče o potraviny, péče o ochranu zvířat proti týrání a pro ochranu práv k novým odrudám rostlin a plemenům zvířat.

MZe je dle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, organizační složkou státu a dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), správcem rozpočtové kapitoly 329 – *Ministerstvo zemědělství* (dále také „kapitola 329 MZe“).

Dle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, je MZe účetní jednotkou. Na území ČR má MZe třináct krajských zemědělských agentur a třináct krajských pozemkových úřadů. Účetnictví MZe je členěno do čtrnácti účetních okruhů tvořených ústředím MZe a třinácti krajskými zemědělskými agenturami.

V roce 2009 bylo MZe zřizovatelem 22 organizačních složek státu a devíti příspěvkových organizací. Údaje od těchto podřízených organizací se promítají do příjmů a výdajů kapitoly státního rozpočtu 329 – *Ministerstvo zemědělství*.

Podíl příjmů MZe na celkovém souhrnu příjmů kapitoly 329 MZe v roce 2009 byl 98,68 % a podíl výdajů MZe na celkovém souhrnu výdajů kapitoly 329 MZe v tomto roce byl 94,36 %.

Kontroly byly podrobeny činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví MZe a které měly vliv na hodnotu kontrolovaných konečných zůstatků účtů v účetní závěrce MZe k 31. prosinci 2009 (dále také „ÚZ“) jako podkladu pro závěrečný účet kapitoly 329 MZe za rok 2009, včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku 2010.

Kontrolovaný objem finančních prostředků a majetku je uveden v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Kontrolovaný objem (v Kč)

Ukazatel	Hodnota
Aktiva	5 499 094 883,82
Pasiva	5 499 094 883,82
Příjmy	28 969 108 900,74
Výdaje	52 722 478 777,09
Podrozvahové účty	78 390 629,31

Zdroj: hlavní kniha MZe za rok 2009.

Tato kontrolní akce navazuje na kontrolní akci č. 09/08 – *Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zemědělství za rok 2008* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2009 *Věstníku NKÚ*), v níž byly kontrolovány činnosti, majetek a závazky, které byly předmětem účetnictví MZe a které měly vliv na hodnoty vykázané v účetní závěrce k 31. prosinci 2008.

Poznámka: Všechny právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Kontrola opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných při kontrolní akci č. 09/08

V návaznosti na zjištění z kontrolní akce č. 09/08 byla u MZe provedena kontrola realizace opatření přijatých k nápravě nedostatků. Převážnou část zjištěných nedostatků MZe odstranilo před datem sestavení ÚZ, s výjimkou:

- odúčtování nepotřebného nehmotného majetku z účtů 013 – *Software* a 018 – *Drobný dlouhodobý nehmotný majetek*, který z důvodu morální zastaralosti není používán. **V důsledku toho MZe i v ÚZ k 31. prosinci 2009 nadhodnotilo zůstatky účtů 013 – Software o 34 210 278,76 Kč a 018 – Drobný dlouhodobý nehmotný majetek o 23 727 204,74 Kč; o celkovou částku 57 937 483,50 Kč nadhodnotilo zůstatek účtu 901 – Fond dlouhodobého majetku;**
- nezaúčtování nároku na úroky z prodlení dle pravomocného rozhodnutí soudu vůči obchodní společnosti. **V důsledku toho MZe v příloze ÚZ neuvedlo, že nárok MZe na úroky z prodlení vůči příslušné obchodní společnosti k 31. prosinci 2009 dosahuje výše 13 787 925,60 Kč.**

Některé nesprávnosti zjištěné v kontrolní akci č. 09/08 se také opakovaly v kontrolovaném období roku 2009 a jsou společně s dalšími zjištěními uvedeny v kapitolách 3.2 a 7.

2. Údaje vykazované v ÚZ

Tabulka č. 2 – Údaje z výkazu rozvaha organizačních složek státu, územních samosprávných celků a příspěvkových organizací (dále jen „výkaz Rozvaha“) k 31. prosinci 2009 (v tis. Kč)

Aktiva			Pasiva		
Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva celkem	Vlastní zdroje	Cizí zdroje	Pasiva celkem
4 873 456,83	625 638,04	5 499 094,87	5 176 033,71	323 061,18	5 499 094,89

Zdroj: účetní závěrka MZe k 31. prosinci 2009.

Pozn.: Rozdíl mezi sumou aktiv a pasiv v účetní závěrce ve výkazu Rozvaha je důsledkem vykazování jednotlivých položek výkazu v tis. Kč, které jsou následně sčítány do součtových řádků výkazu.

Tabulka č. 3 – Údaje z výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, jimi zřízených organizačních složek státu a státních fondů (dále jen „výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu“) k 31. prosinci 2009 (v tis. Kč)

Rozpočtové příjmy		Rozpočtové výdaje	
Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku	Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku
21 429 518,00	28 969 108,90	44 697 414,00	52 722 478,84

Zdroj: účetní závěrka MZe k 31. prosinci 2009.

3. Nesprávnosti zjištěné v ÚZ

3.1 Identifikace nesprávností

Nesprávnosti byly identifikovány dle jednotlivých položek ÚZ s ohledem na jejich obsahové vymezení podle ustanovení § 4 zákona č. 563/1991 Sb., podle 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, a podle vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě.

Tabulka č. 4 – Celková nesprávnost v ÚZ

(v Kč)

Nesprávnost v jednotlivých výkazech ÚZ		Celková nesprávnost v ÚZ
Výkaz Rozvaha	Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu	
160 516 926,89	159 311 733,85	319 828 660,74

3.2 Hlavní příčiny zjištěných nesprávností

3.2.1 Správnost účetnictví a rozpočtové klasifikace

MZe nevedlo v roce 2009 správné a úplné účetnictví ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb. a dalších právních předpisů, neboť v některých případech nedodržovalo obsahové vymezení položek účetní závěrky dle vyhlášky č. 505/2002 Sb. a vyhlášky č. 323/2002 Sb. a neúčtovalo v některých případech o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví. Nedostatky byly zjištěny zejména v následujících oblastech:

3.2.1.1 Majetkové účasti

- **Oceňování**

MZe neoceňovalo akcie nabyté v důsledku realizace nepeněžitých vkladů pořizovací cenou, tj. účetní hodnotou majetku, který byl do akciové společnosti vložen, ale jejich jmenovitou hodnotou. **MZe tím porušilo § 25 odst. 1 písm. f) zákona č. 563/1991 Sb.**

- **Posouzení míry vlivu organizačních složek státu v obchodních společnostech**

Oblast účtování a vykazování majetkových účastí státu je problémem, který vyžaduje komplexní úpravu. Předpisy regulující účetnictví jsou v této oblasti nedostatečné a nejednoznačné. Je důležité řešit problematiku zařídování majetkových účastí podle míry uplatňovaného vlivu na osoby představující majetkovou účast, tj. podle vlivu rozhodujícího (účet 061) a podstatného (účet 062), a na ostatní majetkové účasti (účet 069). Současné předpisy regulující účetnictví tyto vlivy uspokojivě nevymezují vzhledem ke skutečnosti, že jde o majetkové účasti státu jako právnické osoby.

Zvláště obtížné je určit existenci rozhodujícího vlivu; tedy konkrétně určit, zda pro potřeby účtování lze vždy a jednoznačně vycházet ze zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, prostřednictvím určení tzv. ovládající či řídicí osoby a zda organizační složka státu po právní stránce vůbec může být považována za ovládající nebo řídicí osobu. Za tu je považována v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb. Česká republika jako právnická osoba. Navíc jednotlivá ministerstva jsou v návaznosti na zákon č. 219/2000 Sb. při výkonu akcionářských práv státu limitována a ovlivňována rozhodnutími vlády při komplexním zajišťování funkcí státu.

Uvedené skutečnosti trvaly i v roce 2009. Správnost vykazování majetkových účastí MZe proto nebyla posuzována.

- **Zastupování MZe v obchodních společnostech**

Někteří zástupci MZe vykonávající v roce 2009 jménem státu práva akcionáře v obchodních společnostech nepodávali ministři zemědělství písemné zprávy o své činnosti, což je v rozporu se zákonem č. 219/2000 Sb. V jedné obchodní společnosti vykonával zástupce MZe práva akcionáře pouze na základě plné moci udělené ministrem zemědělství, a nikoli na základě písemného pověření vlády, jak to ukládá zákon č. 219/2000 Sb. **V důsledku toho MZe porušilo ustanovení § 28 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.**

- **Státní zkušebna zemědělských, potravinářských a lesnických strojů, a. s.**

Majetkovou účast ve Státní zkušebně zemědělských, potravinářských a lesnických strojů, a. s., (dále také „SZZPLS, a. s.“) získalo MZe na základě souhlasu vlády ČR uděleného usnesením vlády ČR ze dne 14. ledna 2004 č. 52 (dále také „usnesení vlády č. 52“)¹. Tímto usnesením vláda ČR souhlasila:

1. se založením obchodní společnosti SZZPLS, a. s.,
2. s peněžitým vkladem do obchodní společnosti SZZPLS, a. s., ve výši 9 mil. Kč,
3. s vkladem práv a dalšího majetku, s nímž bude příslušná hospodařit státní příspěvková organizace Státní zkušebna zemědělských, potravinářských a lesnických strojů (dále také „SZZPLS“) ke dni svého zrušení, s výjimkou finančního majetku,

a to tak, jak je uvedeno v materiálu č. j. 11/04.

¹ Usnesení vlády ze dne 14. ledna 2004 č. 52, o souhlasu se založením obchodní společnosti Státní zkušebna zemědělských, potravinářských a lesnických strojů, akciová společnost.

Materiál č. j. 11/04 předložený na jednání vlády nepočítal s tím, že by součástí vkladu majetku do SZZPLS, a. s., měla být i pozemková parcela č. 163 v katastrálním území Řepy. V příloze č. 3 k materiálu č. j. 11/04 je uvedeno, že z plánovaného vkladu „... byla vyjmuta hodnota pozemku p. č. 163 v k. ú. Řepy (značeno dle PK)“. Na tento majetek uzavřelo MZe dne 29. července 2004 smlouvu o nakládání s majetkem mezi státní příspěvkovou organizací a organizační složkou státu². Smlouvou uzavřenou mezi příspěvkovou organizací SZZPLS (jako předávajícím) a MZe (jako přejímajícím) převedl předávající pozemky v katastrálním území Řepy ze své příslušnosti hospodařit s majetkem státu přejímajícímu, a to k datu 31. července 2004. Pořizovací i zůstatková cena předmětu změny příslušnosti hospodařit s majetkem státu byla podle stavu v účetnictví předávajícího celkem 55 599 102,59 Kč.

Dne 24. června 2004 MZe vydalo opatření ministra zemědělství podle § 20 zákona č. 219/2000 Sb., kterým ke dni 12. července 2004 vložilo do obchodní společnosti SZZPLS, a. s., majetek (s výjimkou finančního majetku) práva a s majetkem související závazky, se kterými byla dosud příslušná hospodařit státní příspěvková organizace SZZPLS. Na základě tohoto opatření byl realizován převod majetku mezi příspěvkovou organizací (předávajícím) a akciovou společností (přejímajícím) ke dni 12. července 2004. Zápis o převodu majetku byl vyhotoven dne 6. září 2004.

Státní příspěvkovou organizaci SZZPLS zrušil ministr zemědělství ke dni 31. srpna 2004 opatřením ze dne 18. srpna 2004. Dle mimořádné účetní závěrky k 31. srpnu 2004 a dle zápisu o provedení mimořádné inventarizace k tomuto datu neměla příspěvková organizace SZZPLS k 31. srpnu 2004 žádný majetek s výjimkou peněžních prostředků na bankovních účtech.

Při vkladu majetku do obchodní společnosti SZZPLS, a. s., MZe nepostupovalo v souladu s usnesením vlády ČR ze dne 14. ledna 2004 č. 52. Vklad majetku byl ve skutečnosti realizován před dnem zrušení příspěvkové organizace, a navíc na základě opatření, kterým se v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb. nevkládá majetek do obchodních společností, ale pouze se jednostranně mění příslušnost hospodařit mezi organizačními složkami státu.

Smlouvou o vkladu podniku ze dne 20. října 2004, uzavřenou mezi Českou republikou – MZe a obchodní společností SZZPLS, a. s., vložilo MZe do obchodní společnosti SZZPLS, a. s., mimo jiné i pozemek s parcelním číslem 391/34 v katastrálním území Řepy³, s nímž se stalo příslušné hospodařit na základě smlouvy o nakládání s majetkem uzavřené mezi příspěvkovou organizací SZZPLS a MZe dne 29. července 2004 – tento pozemek neměl být součástí vkladu, jak bylo uvedeno výše. Pro vklad pozemku parcelní číslo 391/34 do obchodní společnosti SZZPLS, a. s., nemělo MZe ani předchozí souhlas vlády, protože pozemek nebyl součástí majetku, s nímž by byla příspěvková organizace SZZPLS příslušná hospodařit ke dni svého zrušení.

Dne 17. května 2007 MZe vložilo bez předchozího souhlasu vlády na základě rozhodnutí pozemky v katastrálním území Řepy v celkové účetní hodnotě 55 760 000 Kč do rezervního fondu obchodní společnosti SZZPLS, a. s. Tím byl výsledně realizován vklad do SZZPLS, a. s., v celém rozsahu pozemků, které byly v příloze č. 3 materiálu č. j. 11/04⁴ vyjmuty z vkladu do akciové společnosti a z tohoto důvodu smlouvou ze dne 29. července 2004 převedeny z příspěvkové organizace SZZPLS na MZe.

² Ze smlouvy je zřejmé, že z původní pozemkové parcely vedené v pozemkové knize pro katastrální území Řepy pod č. 163 vzniklo 15 parcel: p. č. 381, p. č. 382, p. č. 384/2, p. č. 385, p. č. 386, p. č. 387, p. č. 391/1, p. č. 391/6, p. č. 391/7, p. č. 391/21, p. č. 391/26, p. č. 391/27, p. č. 391/34, p. č. 393/24, p. č. 393/31.

³ Pozemek parcelní číslo 391/34 v katastrálním území Řepy vznikl z původního pozemku parcelní číslo 163 zapsaného v pozemkové knize pro katastrální území Řepy.

⁴ Materiál č. j. 11/04 byl podkladem pro usnesení vlády ze dne 14. ledna 2004 č. 52.

Při vkladu majetku do obchodní společnosti SZZPLS, a. s., nepostupovalo MZe v souladu s usnesením vlády ČR ze dne 14. ledna 2004 č. 52. Do obchodní společnosti SZZPLS, a. s., měl být vložen majetek, se kterým byla příslušná hospodařit státní příspěvková organizace SZZPLS ke dni svého zrušení. Vzhledem k realizaci převodů majetku přede dnem zrušení příspěvkové organizace nebyla příspěvková organizace SZZPLS ke dni svého zrušení příslušná hospodařit s žádným majetkem, vyjma peněžních prostředků na bankovních účtech. Převody majetku byly navíc realizovány přímo mezi příspěvkovou organizací a akciovou společností, a ne prostřednictvím MZe.

Na základě výše uvedených skutečností nelze s jistotou jednoznačně určit pořizovací cenu akcií nabytých na základě tohoto vkladu.

MZe smlouvou o vkladu podniku ze dne 20. října 2004 a vydáním rozhodnutí dne 17. května 2007 vložilo v rozporu s ustanovením § 28 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb. do obchodní společnosti SZZPLS, a. s., pozemky v katastrálním území Řepy bez předchozího souhlasu vlády ČR.

- **Majetkové účasti v ostatních obchodních společnostech**

Ke správnosti ocenění majetkových účastí v ostatních obchodních společnostech nebylo možné se z různých důvodů vyjádřit. Například u společnosti Exportní garanční a pojišťovací společnost, a. s., to nebylo možné z důvodu, že nepeněžitý vklad oceněný součtem tržní a účetní hodnoty majetku byl do této obchodní společnosti v roce 1995 vložen jinou organizační složkou státu (Ministerstvem financí) a nabyté akcie byly poté přerozděleny mezi jednotlivá ministerstva na základě usnesení vlády. Podíl MZe v Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a. s., se tím zvýšil o 96 mil. Kč.

3.2.1.2 Dlouhodobý nehmotný majetek

- **Software**

MZe na účtu 013 – *Software* nevykázalo výdaje na předprojektové přípravné práce ve výši 466 378,85 Kč, které měly být součástí ocenění pořizovaného majetku nehmotné povahy. **V důsledku toho MZe ve výkazu Rozvaha podhodnotilo zůstatek účtu 013 – *Software* o 466 378,85 Kč a o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku*. MZe současně ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotilo rozpočtovou položku 5169 – *Nákup ostatních služeb* o 466 378,85 Kč a o stejnou částku podhodnotilo rozpočtovou položku 6111 – *Programové vybavení*.**

MZe na účtu 013 – *Software* vykázalo výdaje ve výši 3 898 440 Kč vynaložené na školení uživatelů informačního systému. Výdaje na zaškolení pracovníků nejsou dle vyhlášky č. 505/2002 Sb. součástí ocenění dlouhodobého nehmotného majetku. **V důsledku toho MZe ve výkazu Rozvaha nadhodnotilo zůstatek účtu 013 – *Software* o 3 898 440 Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku*. MZe současně ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotilo rozpočtovou položku 6111 – *Programové vybavení* o 3 898 440 Kč a o stejnou částku podhodnotilo rozpočtovou položku 5167 – *Služby školení a vzdělávání*.**

- **Drobný dlouhodobý nehmotný majetek**

MZe na účtu 018 – *Drobný dlouhodobý nehmotný majetek* nesprávně vykázalo výdaje v celkové výši 4 292 341,90 Kč vynaložené na poskytování systémové podpory informačních systémů. **V důsledku toho MZe ve výkazu Rozvaha nadhodnotilo zůstatek účtu 018 – *Drobný dlouhodobý nehmotný majetek* o 4 292 341,90 Kč a o stejnou částku**

nadhodnotilo zůstatek účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku*. MZe současně ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotilo rozpočtovou položku 5172 – *Programové vybavení* o 4 292 341,90 Kč a o stejnou částku podhodnotilo rozpočtovou položku 5169 – *Nákup ostatních služeb*.

- **Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek**

MZe na účtu 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek* nevykázalo výdaje ve výši 1 130 500 Kč vynaložené na projektovou dokumentaci vztahující se k pořizovanému nehmotnému majetku. **V důsledku toho MZe ve výkazu Rozvaha podhodnotilo zůstatek účtu 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek* o 1 130 500 Kč a o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku*. MZe současně ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotilo rozpočtovou položku 5169 – *Nákup ostatních služeb* o 1 130 500 Kč a o stejnou částku podhodnotilo rozpočtovou položku 6111 – *Programové vybavení*.**

3.2.1.3 Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek

MZe na účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* nesprávně vykázalo položky majetku, které již byly způsobilé k užívání. Jednalo se o výdaje na stavby polních cest ve výši 7 419 659 Kč a 3 247 083,50 Kč, záchytnou nádrž v účetní hodnotě 3 774 693,73 Kč a protipovodňové opatření v účetní hodnotě 10 416 142 Kč. Zjištění stejného typu byla i v předchozí kontrolní akci č. 09/08. **V důsledku toho MZe ve výkazu Rozvaha nadhodnotilo zůstatek účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* o celkovou částku 24 857 578,23 Kč a o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 021 – *Stavby*.**

3.2.1.4 Fond kulturních a sociálních potřeb (FKSP)

MZe vykázalo předpis jednotného přidělu FKSP za prosinec 2009 ve výši 1 209 791 Kč na účtu 379 – *Jiné závazky*, ačkoli tvorba FKSP svou obsahovou náplní patří na účet 912 – *Fond kulturních a sociálních potřeb*. **V důsledku toho MZe ve výkazu Rozvaha nadhodnotilo zůstatek účtu 379 – *Jiné závazky* o 1 209 791 Kč a o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 912 – *Fond kulturních a sociálních potřeb*.**

3.2.1.5 Výdaje

MZe nesprávně vykázalo výdaje za vyplacené zádržné realizované na základě smlouvy o dílo, kterým byl projekt informačního systému. Dle podmínek smlouvy měl být v průběhu prvních tří měsíců ověřován informační systém v tzv. rutinním provozu, v němž se měla ověřit správnost a bezvadnost funkčnosti informačního systému. Po ověření bylo vyplaceno zádržné jako výdaj na nákup ostatních služeb, přestože v ÚZ byl výdaj vykázán jako součást pořizovací ceny informačního systému. Typově shodné zjištění bylo i v předchozí kontrolní akci č. 09/08. **V důsledku toho MZe ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu nadhodnotilo rozpočtovou položku 5169 – *Nákup ostatních služeb* o 29 274 000 Kč a o stejnou částku podhodnotilo rozpočtovou položku 6111 – *Programové vybavení*.**

3.2.2 Průkaznost účetnictví

MZe v roce 2009 nevedlo průkazné účetnictví ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb. V § 8 odst. 4 zákona č. 563/1991 Sb. je stanoveno, že účetnictví účetní jednotky je průkazné, jestliže všechny účetní záznamy tohoto účetnictví jsou průkazné a účetní jednotka provedla inventarizaci.

3.2.2.1 Neprovedení inventarizace u některých účtů

MZe při inventarizaci nezjistilo skutečné stavy a nevyhotovilo průkazné inventurní soupisy u jednoho analytického účtu k účtu 314 – *Poskytnuté provozní zálohy* a u dvou analytických účtů k účtu 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy*. **Zůstatky těchto účtů vykázané v celkové výši 621 358,76 Kč ve výkazu Rozvaha jsou proto z důvodu neprovedení inventarizace a nevyhotovení inventurních soupisů neprůkazné.**

3.2.2.2 Nezaúčtování inventarizačních rozdílů do správného účetního období

MZe o zjištěných inventarizačních rozdílech roku 2009 neúčtovalo do správného období, tzn. do období, za které se inventarizací ověřoval stav majetku a závazků, a současně neúčtovalo ani na správné účty. **V důsledku toho MZe ve výkazu Rozvaha nadhodnotilo zůstatek účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku* o 108 951,90 Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek*. MZe současně ve výkazu Rozvaha podhodnotilo zůstatek účtu 378 – *Jiné pohledávky* o 108 951,90 Kč a o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 964 – *Saldo výdajů a nákladů*.**

3.2.2.3 Průkaznost inventurních soupisů

Inventurní soupisy z účetního okruhu ústředí MZe k účtům 013 – *Software*, 018 – *Drobný dlouhodobý nehmotný majetek*, 331 – *Zaměstnanci* a 379 – *Jiné závazky* (u osmi analytických účtů) a inventurní soupisy z účetního okruhu oblast Praha k účtům 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek*, 263 – *Ceniny* (analytické účty pro CCS karty, frankovací stroj a stravenky), 314 – *Poskytnuté provozní zálohy* a 324 – *Přijaté zálohy* neobsahovaly skutečnosti tak, aby bylo možné zjištěný majetek a závazky jednoznačně určit. Inventurní soupisy obsahovaly pouze jednu položku, a to celkovou hodnotu zůstatku příslušného účtu. **Z tohoto důvodu jsou uvedené inventurní soupisy ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb. neprůkaznými účetními záznamy.** (Neprůkaznost některých inventurních soupisů byla konstatována i v předchozí kontrolní akci č. 09/08.)

3.2.2.4 Inventarizační rozdíly nezjištěné

- **Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek**

Při inventuře majetku vykazovaného na účtu 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek* MZe nezjistilo skutečný stav tohoto majetku, resp. nezjistilo, že vykázalo technické zhodnocení integrovaného informačního systému ve výši 128 420 838 Kč jako službu, ačkoli se jednalo o dlouhodobý nehmotný majetek. **V důsledku toho MZe ve výkazu Rozvaha podhodnotilo zůstatek účtu 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek* o 128 420 838 Kč a o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku*.**

- **Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek**

Při inventuře majetku vykazovaného na účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* MZe nezjistilo skutečný stav tohoto majetku, resp. nezjistilo, že majetek (stavby polních cest) ve výši 9 574 512,19 Kč byl převeden na příslušnou obec. **V důsledku toho MZe ve výkazu Rozvaha nadhodnotilo zůstatek účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* o 9 574 512,19 Kč, nadhodnotilo zůstatek účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku* o 7 353 589,19 Kč a nadhodnotilo zůstatek účtu 964 – *Saldo výdajů a nákladů* o 2 220 923 Kč.**

• Pohledávky za rozpočtové příjmy

Při inventuře pohledávek vykázaných na účtu 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy* MZe nezjistilo, že pohledávky za dvěma obchodními společnostmi nejsou vykázány ve správné výši. **V důsledku toho MZe ve výkazu Rozvaha podhodnotilo zůstatek účtu 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy* o 1 271 573,40 Kč a o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 965 – *Saldo příjmů a výnosů*.**

4. Náležitosti ÚZ a úplnost jejího sestavení

Sestavená ÚZ obsahovala náležitosti vyžadované zákonem č. 563/1991 Sb., neformalizovaná část přílohy ÚZ však nebyla sestavena zcela v souladu s § 18 odst. 1 písm. c) tohoto zákona.

V neformalizované části přílohy ÚZ uvedlo MZe přehled vnitřních předpisů, které upravují účetní metody, účetní zásady a způsoby oceňování, ale tyto vnitřní předpisy nejsou součástí přílohy. Příloha ÚZ v rozporu se zákonem č. 563/1991 Sb. a vyhláškou č. 505/2002 Sb. tak neobsahovala například:

- informace o použitých účetních metodách (způsob oceňování cenných papírů, stanovení dolní hranice pořizovací ceny pro vykazování drobného dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku, způsob účtování materiálu, oceňování zásob na skladě, způsob přepočtu cizích měn na českou měnu);
- informace o soudních sporech a s nimi související informace o uplatněných nárocích na úroky z prodlení;
- informace o exekuci na nemovitém majetku, se kterým mělo MZe příslušnost hospodařit.

Nedostatky obdobného charakteru byly konstatovány i v předchozí kontrolní akci NKÚ č. 09/08.

5. Porušení rozpočtové kázně

K 1. lednu 2006 byl zákonem č. 94/2005 Sb.⁵ zrušen Státní fond pro zúrodnění půdy (dále také „Fond“). Na základě tohoto zákona přešla na MZe všechna práva a povinnosti zrušeného Fondu.

Vzhledem k tomu, že nedošlo ke zrušení běžného účtu Fondu (vedeného Českou národní bankou) ke dni zrušení Fondu, přešla příslušnost hospodařit s tímto běžným účtem na MZe. MZe se tak ze zákona stalo příslušným hospodařit se zůstatkem na tomto bankovním účtu.

MZe mělo mj. povinnost zjistit zůstatek na tomto účtu ke dni zrušení Fondu a odvést jej do deseti pracovních dnů do státního rozpočtu. MZe však neodvedlo peněžní prostředky z bankovního účtu zrušeného Fondu do státního rozpočtu v roce 2006 a ani v následujících třech letech nebyly přijaté peněžní prostředky na účtu zrušeného Fondu odváděny do státního rozpočtu postupně tak, jak byly spláceny půjčky poskytnuté z Fondu.

ČNB dopisem ze dne 18. listopadu 2008 sdělila MZe, že v souladu s uzavřenou smlouvou o běžném účtu vede účet pro Státní fond pro zúrodnění půdy, který byl k datu 1. ledna 2006

⁵ Zákon č. 94/2005 Sb., o zrušení Státního fondu pro zúrodnění půdy, o změně zákona č. 95/1999 Sb., o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby a o změně zákona č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, a o změně zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů.

zrušen. Současně požádala o sdělení, jak s uvedeným účtem a jeho zůstatkem naložit. MZe dopisem ze dne 29. ledna 2009 požádalo ČNB o zrušení tohoto účtu a o převedení jeho zůstatku na účet mimorozpočtových prostředků (depozitní účet) MZe. ČNB oznámila MZe, že dnem 3. února 2009 zrušila účet Fondu a zůstatek ve výši 436 048,77 Kč převedla na depozitní účet MZe. MZe tyto prostředky neodvedlo do deseti pracovních dnů do státního rozpočtu, ale až dne 5. května 2010, a to na příjmový účet zřízený pro MZe.

MZe porušilo rozpočtovou kázeň ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb. tím, že do 10 pracovních dnů neodvedlo do státního rozpočtu peněžní prostředky pocházející z účtu zrušeného Fondu.

6. Vnitřní kontrolní systém

Na základě zjištěných skutečností bylo prokázáno, že MZe nemělo v roce 2009 v oblasti účetnictví, účetního a finančního výkaznictví a sestavování závěrečného účtu kapitoly zaveden vnitřní kontrolní systém, který by byl schopen zabránit vzniku nesprávností s vlivem na účetní závěrku a závěrečný účet nebo by byl schopen případné nesprávnosti opravit ještě před sestavením účetní závěrky a závěrečného účtu.

• Metody účtování

MZe účtuje ve čtrnácti účetních okruzích. Jednotlivé účetní okruhy postupují podle vlastního vnitřního předpisu pro oběh účetních dokladů a aplikaci účetních metod. Některé účetní případy jsou tak účtovány a vykazovány v jednotlivých účetních okruzích rozdílným způsobem, například poplatky za vystavené CCS karty či přijaté úhrady za komplexní pozemkové úpravy.

MZe pro přepočty zahraniční měny na měnu českou při vyúčtování zálohy na zahraniční pracovní cesty používalo v rozporu s ustanovením § 183 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, pevný kurz, a ne denní kurz platný pro den poskytnutí zálohy.

• Účtování v nesprávný okamžik

MZe o převodech majetku mezi jednotlivými účetními okruhy neúčtovalo k okamžiku uskutečnění účetního případu. V některých případech tak při prodeji majetku došlo k situaci, kdy byl převáděný majetek zařazen do účetnictví a následně z něj vyřazen v době, kdy jej již MZe nevlastnilo.

• Předběžná kontrola

MZe nepostupovalo v souladu s ustanovením § 26 odst. 1 a 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), a v souladu s § 13 odst. 1 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb., neboť v některých případech neprovedlo předběžnou kontrolu při řízení veřejných výdajů před vznikem závazku. MZe dále porušilo ustanovení § 26 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., neboť v některých případech došlo ke sloučení funkcí příkazce operace a správce rozpočtu. Současně bylo na základě zjištěných skutečností prokázáno, že MZe nezavedlo takový vnitřní kontrolní systém, který by zamezil porušování rozpočtové kázně.

7. Závěrečný účet

Závěrečný účet kapitoly 329 MZe neobsahoval některé skutečnosti stanovené jako povinné ve vyhlášce 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 to:

- věcný komentář činnosti kapitoly 329 MZe a věcné vyhodnocení plnění priorit státního rozpočtu stanovených vládou;
- komentář plnění specifických ukazatelů rozpočtu kapitoly 329 MZe stanovených zákonem o státním rozpočtu;
- základní charakteristiky programů zařazených v ISPROFIN (stručnou náplň, celkovou dobu realizace, celkovou výši rozpočtovaných prostředků na realizaci programu);
- průběh tvorby příjmů kapitoly 329 MZe a účinnosti opatření, která byla pro jejich podporu provedena, a zdůvodnění odchylky skutečného plnění od rozpočtu;
- u vyčíslení a komentáře daňových a nedaňových příjmů předpis, inkaso, přeplatky a nedoplatky;
- hodnocení čerpání prostředků vynaložených na projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie, čerpání prostředků daného roku oproti roku předcházejícímu, včetně zhodnocení stavu implementace a splnění věcných záměrů programu nebo projektu;
- hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání výdajů kapitoly 329 MZe pro rok 2009, ani pro delší časové období;
- hodnocení dosažených výsledků ve vztahu k zabezpečení úkolů stanovených střednědobým výhledem;
- zdůvodnění výkyvů čerpání výdajů v jednotlivých čtvrtletích roku (zvlášť za běžné a za kapitálové výdaje); v této souvislosti hodnocení úprav rozpočtu z hlediska termínů jejich provádění;
- výsledky vnitřních a vnějších kontrol provedených v kapitole 329 MZe v hodnoceném roce a zaměřených na hospodaření s prostředky státního rozpočtu, přijatá opatření k odstranění zjištěných závad a zhodnocení jejich plnění (v tomto případě nebyly u jednotlivých typů kontrol uvedeny konkrétní zjištěné nedostatky, konkrétní opatření k jejich odstranění ani zhodnocení plnění přijatých opatření);
- u neinvestičních transferů poskytnutých příspěvkovým organizacím hodnocení pro delší časové období;
- hodnocení výsledků hospodaření příspěvkových organizací;
- hodnocení celkového čerpání výdajů účelově určených na financování programů ve vztahu k věcným záměrům investičního rozvoje, hodnocení výše prostředků čerpaných ze státního rozpočtu pro delší časové období, analýzu plnění věcných záměrů v investiční výstavbě;
- výši nesplacených půjček a návratných finančních výpomocí;
- hodnocení účelových výdajů státního rozpočtu na výzkum a vývoj (dosažené výsledky podle jednotlivých programů, průběžné výsledky programů po celou dobu jejich realizace se zaměřením na konečný přínos a účelnost ve vztahu k cílům programu), hodnocení institucionálních výdajů na výzkum a vývoj (dosažené výsledky výzkumných záměrů průběžně za celou dobu jejich realizace a konečný přínos a účelnost ve vztahu ke stanoveným cílům);
- výčet jednotlivých výdajů na zahraniční služební cesty v členění zvlášť za správce kapitoly 329 MZe a zvlášť za přímo řízené organizační složky státu a příspěvkové organizace.

Nedostatky obdobného charakteru byly konstatovány i v předchozí kontrolní akci č. 09/08.

III. Vyhodnocení

1. Spolehlivost ÚZ

V souladu s doporučením mezinárodních kontrolních standardů INTOSAI byla nejvyšší možná míra špatné evidence, kterou uživatelé účetních výkazů mohou sledovat jako ještě přijatelnou, stanovena jako 2 % z hodnoty výdajů, které nejpřiměřeněji zobrazují rozsah finanční činnosti MZe.

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

Způsob určení hladiny významnosti	Hladina významnosti	Celková nesprávnost
2 % z výdajů vykázaných ve výši 52 722 478 777,09	1 054 449 575,54	319 828 660,74

Na základě porovnání hladiny významnosti s hodnotou celkové nesprávnosti (viz tab. č. 5) lze konstatovat, že **ÚZ MZe sestavená k 31. prosinci 2009 podává věrný a poctivý obraz** předmětu účetnictví a finanční situace účetní jednotky za účetní období roku 2009 v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb. a příslušnými právními předpisy platnými v České republice pro oblast účetnictví.

2. Posouzení míry vlivu organizačních složek státu v obchodních společnostech

Předpisy regulující účetnictví organizačních složek státu jsou v oblasti vykazování míry vlivu v obchodních společnostech nedostatečné a nejednoznačné. Je důležité řešit problematiku zařídování majetkových účastí podle míry uplatňovaného vlivu na osoby představující majetkovou účast, tj. podle vlivu rozhodujícího a podstatného, a na ostatní majetkové účasti. Současné předpisy regulující účetnictví tyto vlivy nevymezují uspokojivě ve vztahu ke skutečnosti, že jde o majetkové účasti státu jako právnické osoby. Správnost vykazování majetkových účastí MZe proto nebyla posuzována.

3. Převod pozemků bez souhlasu vlády

V rámci ÚZ MZe sestavené k 31. prosinci 2009 nejsou v souladu se skutečností vykázané pozemky v účetní hodnotě 55 760 000 Kč, které byly v rozporu se zákonem č. 219/2000 Sb. vloženy bez souhlasu vlády do SZZPLS, a. s.

4. Závěrečný účet kapitoly 329 MZe

Účetní závěrka sestavená MZe k 31. prosinci 2009 byla spolehlivým podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu 329 – *Ministerstvo zemědělství* za rok 2009.

Celková nesprávnost v závěrečném účtu kapitoly 329 MZe za rok 2009 byla vyčíslena ve výši 319 828 660,74 Kč, z toho ve výkazu Rozvaha ve výši 160 516 926,89 Kč a ve výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu ve výši 159 311 733,85 Kč. Na této nesprávnosti se podílelo nadhodnocení a podhodnocení jednotlivých položek příslušných výkazů. Vzhledem k nesprávnostem, které byly zjištěny v ÚZ kontrolované osoby, je nezbytné, aby MZe provedlo ve svém účetnictví takové opravy, které by odstranily zjištěné nedostatky, které nebyly odstraněny již v průběhu kontrolní akce.

Závěrečný účet kapitoly 329 MZe neobsahoval některé povinné údaje stanovené ve vyhlášce č. 419/2001 Sb., jak je uvedeno v části II.7.

5. Vyhodnocení opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných při kontrolní akci č. 09/08

Kontrolní akce č. 10/07 následovala po kontrolní akci č. 09/08, která byla při použití stejných kontrolních postupů zaměřena na typově shodný předmět kontroly. Rozdíl mezi kontrolními akcemi spočíval v kontrolovaném účetním období.

MZe v reakci na výsledky předchozí kontrolní akce deklarovalo, že přijme opatření směřující k nápravě zjištěných nedostatků. Přestože nejvýznamnější nedostatky zjištěné při předchozí kontrolní akci byly ze strany MZe napravovány či napraveny, některé nedostatky a nesprávnosti se i v kontrolovaném období roku 2009 opakovaly. Opakování těchto nedostatků je konstatováno u příslušných zjištění v části II.

6. Vnitřní kontrolní systém

Na základě zjištěných skutečností bylo prokázáno, že MZe v roce 2009 nemělo v oblasti účetnictví, účetního a finančního výkaznictví a sestavování závěrečného účtu kapitoly zaveden vnitřní kontrolní systém, který by zabraňoval vzniku nesprávností, příp. je odstraňoval. V důsledku toho nebylo MZe schopno identifikovat a opravit všechny nesprávnosti v účetní závěrce a v závěrečném účtu.

Důležitým prvkem vnitřního kontrolního systému je inventarizace. V roce 2009 byly opět identifikovány nedostatky v této oblasti a byly zjištěny i neprůkazné účetní záznamy.

7. Porušení rozpočtové kázně

Porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb. bylo zjištěno v celkové výši 436 048,77 Kč.