

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 11/23

Majetek státu, se kterým je příslušné hospodařit Ministerstvo vnitra

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2011 pod číslem 11/23. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s nemovitým majetkem státu, s nímž je příslušné hospodařit Ministerstvo vnitra.

Kontrola byla prováděna v době od září 2011 do března 2012. Kontrolovaným obdobím byly roky 2009 a 2010, v případě věcných souvislostí i předchozí období a období do ukončení kontroly.

Kontrolované osoby:
Ministerstvo vnitra.

I. Úvod

Ministerstvo vnitra (dále také „MV“) bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, a jeho působnost vymezuje ustanovení § 12 tohoto zákona.

Podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, je MV organizační složkou státu a podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, je účetní jednotkou.

Podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, je MV správcem kapitoly státního rozpočtu 314 – *Ministerstvo vnitra* a správcem programů reprodukce majetku.

Ministerstvo vnitra zahrnuje mimo vlastního ústředního správního úřadu i Policejní prezidium České republiky (vč. útvarů policie s celostátní působností) a Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky, které jsou samostatnými účetními okruhy členěnými dle územních pracovišť.

**Tabulka č. 1 – Stav nemovitého majetku MV k 31. prosinci 2009
a k 31. prosinci 2010**

(v tis. Kč)

Účet	Stav k 31. 12. 2009	Stav k 31. 12. 2010
021 – Stavby	5 040 294	5 076 543
031 – Pozemky	615 335	685 019
042 – Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek	1 379 009	1 089 101
045 – Uspořádací účet technického zhodnocení dlouhodobého hmotného majetku	0	0
052 – Poskytnuté zálohy na dlouhodobý hmotný majetek	5 400	5 400

Zdroj: účetní závěrka – rozvaha MV k 31. prosinci 2009 a k 31. prosinci 2010.

**Tabulka č. 2 – Příjmy a výdaje MV související s nemovitým majetkem za období
1. ledna – 31. prosince 2009 a 1. ledna – 31. prosince 2010 (v tis. Kč)**

Položka rozpočtové skladby	Za období 1. 1. – 31. 12. 2009	Za období 1. 1. – 31. 12. 2010
Příjmy:		
2131 – Příjmy z pronájmu pozemků	661	354
2132 – Příjmy z pronájmu ostatních nemovitostí	3 984	3 723
3111 – Příjmy z prodeje pozemků	0	2 539
3112 – Příjmy z prodeje ostatních nemovitostí	48 567	50 067
Výdaje:		
5164 – Nájemné	185 285	197 638
5171 – Opravy a udržování	478 287	434 939
6121 – Budovy, haly a stavby	162 907	132 457
6130 – Pozemky	0	0

Zdroj: výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu MV k 31. prosinci 2009 a k 31. prosinci 2010.

Pozn.: Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Nájem a pronájem nemovitého majetku

Kontrolou byly prověřovány náležitosti nájemních smluv a smluv o výpůjčce a správnost účtování. Kontrole bylo podrobena celkem 41 nájemních smluv a z toho v 11 smlouvách byly zjištěny nedostatky.

1.1 Nájem nemovitého majetku

Ministerstvo vnitra zaplatilo na nájemném v roce 2009 celkem 185 285 tis. Kč a v roce 2010 celkem 197 638 tis. Kč. MV uzavíralo v kontrolovaném období smlouvy o nájmu nemovitého majetku na dobu určitou (5 a více let).

MV nepostupovalo v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., neboť nevyužívalo všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka, když ve smlouvách o nájmu nebytových prostor sjednávalo jednostrannou možnost výpovědi nájmu před uplynutím sjednané doby určité ze strany nájemce pouze v případě, že:

- a) prostor se stane bez zavinění nájemce nezpůsobilý ke smluvenému užívání,
- b) pronajímatel hrubě porušuje své povinnosti, tj. neudržuje pronajaté prostory ve stavu způsobilém k smluvenému užívání, nezabezpečuje řádné plnění služeb, jejichž poskytování je s užíváním nebytových prostor spojeno.

Ve smlouvách ponechávalo MV pronajímatelům možnost požadovat při jakémkoliv předčasném ukončení nájemního vztahu ze strany MV zaplacení nákladů na úpravy pronajatých prostor v plné výši. Nesjednávalo tedy možnost postupného snižování náhrady těchto nákladů s ohledem na dobu trvání nájemního vztahu.

V takto uzavřených smlouvách existuje značné riziko, že při častých redislokacích v resortu MV bude muset MV platit nájemné za celou dobu sjednané doby nájmu i v případě, že přestane předmět nájmu užívat před uplynutím sjednané doby určité, příp. též hradit náklady vynaložené pronajímatelem na úpravy pronajatého majetku v plné výši, jako tomu bylo např. v případě smlouvy o nájmu nebytových prostor o výměře 721,45 m² s roční výší nájmu 866 tis. Kč (pro rok 2008). Poté, co se najaté nebytové prostory staly pro MV nepotřebné, uzavřelo MV s pronajímatelem dohodu o předčasném ukončení této nájemní smlouvy, ve které se zavázalo uhradit pronajímateli částku 2 560 tis. Kč. Tato částka představovala zčásti náhradu ve výši 360 tis. Kč za prostředky pronajímatele vynaložené na veškeré stavební

úpravy pronajatých nebytových prostor provedené dle požadavků nájemce a zčásti kompenzaci ve výši 2 200 tis. Kč za předčasné ukončení nájmu. V souvislosti s tímto nájemním vztahem platilo MV nájemné za předmětné nebytové prostory ve výši 72 tis. Kč měsíčně ještě dva měsíce poté, kdy fyzicky předalo pronajímateli veškeré najaté nebytové prostory včetně klíčů od všech vstupů a předmět nájmu tak přestalo užívat. MV takto zaplatilo na nájemném navíc dalších 144 tis. Kč.

Obdobně postupovalo při uzavírání smlouvy o nájmu nebytových prostor s roční výší nájmu 15 497 tis. Kč (pro rok 2011) či při uzavírání smlouvy o nájmu nemovitostí (budovy a související pozemky) s roční výší nájmu 10 126 tis. Kč (pro rok 2010).

1.2 Pronájem nemovitého majetku

Ministerstvo vnitra obdrželo za pronajaté nemovitosti v roce 2009 celkem 4 645 tis. Kč a v roce 2010 celkem 4 077 tis. Kč. V případě uzavírání smluv o nájmu nemovitého majetku, kde MV vystupuje jako pronajímatel, nepostupovalo v některých případech v souladu s ustanovením § 27 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., neboť v těchto smlouvách nesjednalo možnost ukončit užívací vztah odstoupením od smlouvy ze strany pronajímatele, pokud uživatel neplní řádně a včas své povinnosti anebo pokud přestanou být plněny podmínky podle ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. (věc nebo její část, kterou organizační složka dočasně nepotřebuje k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti, lze přenechat do užívání právnické nebo fyzické osoby). K takovýmto pochybením došlo např.:

- u šesti uzavřených smluv o pronájmu nebytových prostor o celkové výměře 80 m² a pozemků o celkové výměře 514 m². U tří z těchto smluv MV dále nepostupovalo v souladu s ustanovením § 43 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, neboť v nich nevyznačilo datum jejich uzavření, a řádně tak nedbalo, aby při úpravě smluvních vztahů bylo odstraněno vše, co by mohlo vést ke vzniku rozporů;
- ve dvou kontrolovaných případech, kdy k uzavření smluv o pronájmu nebytových prostor došlo před účinností zákona č. 219/2000 Sb., nesjednalo MV po nabytí účinnosti uvedeného zákona svá práva v dodatcích k těmto smlouvám.

U dvou nájemních smluv došlo v pěti případech k prodloužení nájmu s platbami nájemného. MV nepostupovalo v souladu s ustanovením § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., neboť od nájemců ve všech těchto případech nepožadovalo úroky z prodloužení dle ustanovení § 517 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb.

2. Opravy a udržování majetku

Kontrolou deseti vybraných akcí oprav a udržování byl prověřen způsob výběru zhotovitele, smluvní zabezpečení a způsob realizace zakázky.

V zajištění oprav a údržby nemovitého majetku existují u MV systémové nedostatky spočívající zejména v nedostatečném plánování potřeb finančních prostředků. V okamžiku naplánování opravy a zajištění potřebných finančních prostředků na tuto opravu dochází často ke změně potřeb oprav a údržby a finanční prostředky jsou z naplánované, smluvně zajištěné a často i vybraným zhotovitelem zahájené opravy přesunuty na jinou opravu, takto finančně nezajištěnou. Z tohoto důvodu dochází opakovaně k přerušení nebo nezahájení smluvně dohodnutých oprav a k jejich postupné realizaci v závislosti na uvolňovaných finančních prostředcích, např.:

- U akce *Praha 7 Strojnická – stavební opravy kanceláří ve 3. NP a 6. NP* byla původní, ve smlouvě o dílo sjednaná délka realizace opravy dodatkem ke smlouvě o dílo prodloužena ze tří na čtrnáct měsíců, a to z důvodu převodu rozpočtovaných finančních prostředků na jiné akce. V roce 2008 byla na tuto akci vyčerpána pouze část prostředků ve výši méně než ¼ celkových přidělených finančních prostředků. Oprava dále pokračovala v průběhu

celého roku 2009 (do 8. prosince 2009) v závislosti na tom, jak byly postupně uvolňovány finanční prostředky na její krytí.

- U akce *Objekt MV ČR Ruzyně – škola* byla s vybraným zhotovitelem podepsána dne 29. února 2008 smlouva o dílo na realizaci oprav s dobou provedení do 8 týdnů od předání staveniště. Předání staveniště zhotoviteli oprav bylo provedeno až dne 24. června 2009, tj. téměř 16 měsíců po podpisu smlouvy o dílo. K tomuto odkladu předání staveniště, a tedy i odkladu zahájení smluvně zajištěné opravy došlo z důvodu přesunu finančních prostředků určených na tuto opravu na jiné akce. Oprava byla ukončena a předána objednateli až dne 1. září 2009.

3. Nabývání nemovitého majetku

Kontrolováno bylo nabývání nemovitého majetku změnou příslušnosti s majetkem hospodařit a bezúplatné i úplatné nabývání nemovitého majetku. Kontrolováno bylo zejména dodržování zákona č. 219/2000 Sb., vyhlášky č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, a zákona č. 563/1991 Sb. a jeho prováděcích předpisů.

Účetnictví MV v účetním období 2008 a 2010 nebylo úplné ve smyslu § 8 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb. MV nepostupovalo v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb. tím, že o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, neúčtovalo do období, s nimiž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí, ale účtovalo o nich až v roce následujícím, např.:

- V roce 2008 MV neúčtovalo o zařazení některých pozemků v celkové hodnotě 104 tis. Kč, s nimiž získalo v tomto roce příslušnost hospodařit, nýbrž zaúčtovalo zařazení těchto pozemků až dne 17. února 2009.
- V roce 2010 MV neúčtovalo o zařazení pozemku v hodnotě 13 tis. Kč, garáže a spoluvlastnického podílu na stavbě v celkové hodnotě 4 722 tis. Kč, s nimiž získalo v tomto roce příslušnost hospodařit, nýbrž zaúčtovalo zařazení těchto nemovitostí až dne 28. února 2011.

4. Nakládání s nepotřebným nemovitým majetkem

Kontrolou byly prověřeny převody nepotřebného nemovitého majetku na jiné organizační složky státu a státní organizace i na nestátní fyzické a právnické osoby a jejich soulad se zákonem č. 219/2000 Sb. a jeho prováděcími předpisy a soulad provedení souvisejících účetních zápisů se zákonem č. 563/1991 Sb.

Účetnictví MV v účetním období 2008 nebylo úplné ve smyslu § 8 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb. MV nepostupovalo v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., neboť o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, neúčtovalo do období, s nimiž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí, ale účtovalo o nich až v roce následujícím, např.:

- V roce 2008 MV neúčtovalo o směně pozemků – vyřazení pozemku v hodnotě 315 tis. Kč, zařazení pozemku v hodnotě 519 tis. Kč a stavby v hodnotě 395 tis. Kč, s nimiž pozbylo, resp. získalo v tomto roce příslušnost hospodařit, nýbrž zaúčtovalo vyřazení a zařazení majetku dne 8. července 2010, tedy o dvě účetní období později.
- V roce 2008 MV neúčtovalo o vyřazení pozemku v hodnotě 8 089 tis. Kč, který byl prodán kupní smlouvou ze dne 19. srpna 2008. Návrh na vklad do katastru nemovitostí byl doručen 30. prosince 2008. MV zaúčtovalo vyřazení pozemku dne 10. března 2009.

5. Účtování a vykazování nemovitého majetku

Kontrolou byla prověřena návaznost zůstatků účtů hlavní knihy na částky vykázané v rozvaze, bilanční kontinuita a obsah účetní závěrky. Dále bylo prověřeno provedení

inventarizace nemovitého majetku k 31. prosinci 2010 a soulad stavu majetku vedeného v účetnictví se stavem v katastru nemovitostí.

MV při inventarizaci nemovitého majetku k 31. prosinci 2007, 31. prosinci 2008 a 31. prosinci 2009 nedodrželo ustanovení § 29 a § 30 zákona č. 563/1991 Sb., když nezjistilo skutečný stav majetku, neboť stavbu v hodnotě 93 tis. Kč odstraněnou v roce 2007 nezjistilo při inventarizaci jako manko.

MV neprovedlo inventarizaci majetku k 31. prosinci 2010 v souladu s ustanovením § 29 a § 30 zákona č. 563/1991 Sb., neboť nezjistilo skutečný stav nemovitého majetku, nezjistilo inventarizační rozdíly a tyto rozdíly nevyúčtovalo do účetního období 2010. V inventurních soupisech nebylo možné jednoznačně identifikovat veškerý nemovitý majetek, neboť tyto soupisy neobsahovaly všechny potřebné údaje, na jejichž základě by byla identifikace možná. Inventarizace nemovitého majetku k 31. prosinci 2010 byla provedena formálně.

Účetnictví MV v účetním období 2010 nebylo správné a úplné ve smyslu § 8 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb. Účetnictví MV v účetním období 2010 nelze považovat za průkazné ve smyslu § 8 odst. 4 zákona č. 563/1991 Sb., neboť MV v účetním období 2010 neprovedlo inventarizaci v souladu s ustanoveními § 29 a § 30 zákona č. 563/1991 Sb.

Kontrolní akce odhalila tyto nedostatky:

- MV nezjistilo skutečný stav majetku, neboť 55 pozemků o celkové výměře 145 470 m² a 3 stavby bez č. p./č. e. nezjistilo jako přebytek a tyto inventarizační rozdíly nevyúčtovalo do účetního období 2010.
- MV nezjistilo skutečný stav majetku tím, že 81 pozemků v celkové hodnotě 5 330 tis. Kč a 2 stavby v celkové hodnotě 918 tis. Kč nezjistilo jako manko a tyto inventarizační rozdíly nevyúčtovalo do účetního období 2010.
- V inventurních soupisech nebylo možné jednoznačně určit veškerý majetek, neboť u staveb v celkové hodnotě 67 813 tis. Kč vedených v evidenci majetku MV pod 34 podčísly nebylo možné jednoznačně stanovit, o kolik staveb se jedná, a v případě staveb v celkové hodnotě 4 380 tis. Kč vedených v evidenci majetku MV pod 49 podčísly mělo vždy několik staveb zcela shodný popis.
- 291 staveb v 45 katastrálních územích, s nimiž mělo dle výpisů z katastru nemovitostí k 31. prosinci 2010 příslušnost hospodařit MV, nebylo možné porovnat s údaji uvedenými v inventurních soupisech, nebylo tak možné rozhodnout, zda všechny tyto stavby byly v inventurních soupisech zaznamenány, a nebylo možné rozhodnout, zda byl zjištěn skutečný stav nemovitého majetku.

MV v roce 2011 nepostupovalo v souladu s ustanovením § 11 odst. 2 a § 12 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., neboť nevyhotovilo účetní doklady, kterými mělo být zachyceno vyřazení 80 pozemků v celkové hodnotě 5 306 tis. Kč a zařazení 51 pozemků o celkové výměře 138 577 m². MV provedlo minimálně 155 souvisejících účetních zápisů, aniž byly vyhotoveny příslušné účetní doklady. Účetnictví MV v účetním období 2011 nebylo průkazné ve smyslu § 8 odst. 4 zákona č. 563/1991 Sb., neboť všechny účetní doklady a všechny účetní zápisy nebyly průkaznými účetními záznamy dle § 33a odst. 1 písm. b) zákona č. 563/1991 Sb.

6. Vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní systém byl nastaven vnitřními předpisy v souladu s ustanoveními zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

MV nepostupovalo v souladu s ustanovením § 30 odst. 7 zákona č. 320/2001 Sb., neboť v letech 2009, 2010 a 2011 nezajistilo jednou ročně prověření účinnosti vnitřního kontrolního systému v rámci celé organizační složky státu MV.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrolní akce byla zaměřena na hospodaření s nemovitým majetkem státu, s nímž je příslušné hospodařit Ministerstvo vnitra.

S ohledem na časté redisolokace se jeví pro MV jako nevýhodné uzavírat nájemní smlouvy na dobu určitou s dobou platnosti 5 a více let, neboť jejich uzavřením se MV vystavuje riziku, že bude platit nájemné i za dobu, kdy již nebude najaté prostory využívat. Minimálně v jednom případě došlo k situaci, kdy MV předčasně po třech letech ukončilo nájemní smlouvu uzavřenou na osm let a zaplatilo pronajímateli kompenzaci za předčasné ukončení nájmu a náhradu za prostředky pronajímatele vynaložené na úpravu pronajímaných prostor.

MV v některých případech, kdy vystupovalo v pozici pronajímatele, nepostupovalo v souladu s ustanovením § 27 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., neboť v uzavřených smlouvách nesjednalo možnost ukončení užívacího vztahu odstoupením od smlouvy, pokud uživatel neplní řádně a včas své povinnosti anebo pokud přestanou být plněny podmínky podle ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.

V zajištění oprav a údržby nemovitého majetku existují u MV systémové nedostatky spočívající zejména v nedostatečném plánování potřeb finančních prostředků. V okamžiku naplánování opravy a zajištění potřebných finančních prostředků na tuto opravu dochází často ke změně potřeb oprav a údržby a finanční prostředky jsou z naplánované, smluvně zajištěné a často i vybraným zhotovitelem zahájené opravy přesunuty na jinou opravu, takto finančně nezajištěnou. Z tohoto důvodu dochází opakovaně k přerušení nebo nezahájení smluvně dohodnutých oprav a k jejich postupné realizaci v závislosti na uvolňovaných finančních prostředcích.

Ministerstvo vnitra při nabývání a vyřazování nemovitého majetku nepostupovalo v souladu s ustanovením § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., neboť neúčtovalo o zařazení, resp. vyřazení nemovitého majetku v období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí.

Ministerstvo vnitra neprovedlo inventarizaci pozemků a staveb k 31. prosinci 2010 v souladu s ustanoveními § 29 a § 30 zákona č. 563/1991 Sb., neboť nezjistilo skutečný stav veškerého majetku, nezjistilo inventarizační rozdíly a tyto rozdíly nevyúčtovalo do účetního období 2010.

Z informací uvedených v inventurních soupisech k 31. prosinci 2010 není možné jednoznačně rozhodnout, zda 291 staveb v 45 katastrálních územích, s nimiž mělo MV k 31. prosinci 2010 dle výpisů z katastru nemovitostí příslušnost hospodařit, bylo skutečně v těchto inventurních soupisech zaznamenáno, a nebylo tak možno rozhodnout, zda byl zjištěn skutečný stav majetku. Dokladová inventura nebyla řádně provedena, neboť Ministerstvo vnitra nezjistilo rozpory mezi skutečným stavem nemovitého majetku a stavem zapsaným v katastru nemovitostí a rovněž nezjistilo inventarizační rozdíly a inventurní soupis nemovitého majetku neobsahoval zákonem stanovené náležitosti. Tyto skutečnosti svědčí o formálním provedení fyzické i dokladové inventury nemovitého majetku.

Účetnictví Ministerstva vnitra v účetním období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2010 nelze považovat za průkazné ve smyslu ustanovení § 8 odst. 4 zákona o účetnictví, neboť MV v účetním období roku 2010 neprovedlo inventarizaci v souladu s ustanoveními § 29 a § 30 zákona č. 563/1991 Sb.

Ministerstvo vnitra v roce 2011 nepostupovalo v souladu s § 11 odst. 2 a § 12 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., neboť nevyhotovilo účetní doklady na vyřazení 80 pozemků v celkové účetní hodnotě 5 306 tis. Kč a zařazení 51 pozemků o celkové výměře 138 577 m²

a provedlo nejméně 155 souvisejících účetních zápisů, aniž byly vyhotoveny příslušné účetní doklady.

Účetnictví Ministerstva vnitra v účetním období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2010 nebylo správné a úplné ve smyslu § 8 odst. 2 a odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb.