

Informace z ukončené kontrolní akce „Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo 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.

Kontrole 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.

Úvod do problematiky

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 přepočet 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 ^{*)}	v knihách podrozvahových účtů	2 589 926,49

*) 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 „KRNP (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 kontrolních zjištění

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 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.