

Informace z kontrolní akce 06/15 - Hospodaření Kanceláře Veřejného ochránce práv s majetkem státu a prostředky státního rozpočtu

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2006 pod číslem 06/15. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření Kanceláře Veřejného ochránce práv s majetkem státu a s rozpočtovými prostředky přidělenými v letech 2001 až 2005.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2001 až 2005, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

I. Úvod

Kancelář Veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“) byla zřízena ke dni 22. 6. 2000 nařízením vlády č. 165/2000 Sb., o některých opatřeních k provedení zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, k plnění úkolů spojených s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Veřejného ochránce práv. Kancelář je správcem samostatné kapitoly státního rozpočtu, je organizační složkou státu a účetní jednotkou.

Veřejný ochránce práv je zmocněn vydat statut, který upraví podrobnosti o organizaci a úkolech Kanceláře. Statut byl vydán s účinností od 1. 2. 2001. Jménem Kanceláře jedná vedoucí Kanceláře, kterého jmenuje a odvolává Veřejný ochránce práv. Vedoucí Kanceláře vykonává svou činnost podle pokynů Veřejného ochránce práv a jemu za svou činnost také odpovídá.

Kontrole byly podrobeny finanční a účetní výkazy předkládané Kanceláři jako podklady pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu za období roku 2005 – použity byly metody a postupy používané v kontrolách typu finanční audit. Nesprávnosti byly identifikovány dle jednotlivých položek účetní závěrky k 31. 12. 2005 s ohledem na jejich obsahové vymezení podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, prováděcích předpisů k tomuto zákonu a podle prováděcích předpisů k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Dále bylo kontrolou ověřeno dodržování předpisů týkajících se hospodaření s majetkem státu v období let 2001 – 2005, zejména dodržování

- zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích,
- zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla),
- zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek,
- zákona vymezujícího vnitřní kontrolní systém – zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Základní údaje týkající se čerpání prostředků státního rozpočtu

Souhrnné ukazatele a dílčí ukazatele výdajů Kanceláře byly stanoveny příslušnými zákony o státním rozpočtu v kapitole 309 – Kancelář Veřejného ochránce práv.

Tabulka č. 1 – Souhrnné ukazatele příjmů a výdajů státního rozpočtu – kapitola 309 (v tis. Kč)

Souhrnný ukazatel	2001	2002	2003	2004	2005
Příjmy celkem:					
– rozpočet schválený	0	0	0	0	0
– rozpočet upravený	0	0	0	0	0
– skutečnost	46,81	601,55	798,04	999,89	940,98
Výdaje celkem:					
– rozpočet schválený	152 554,00	80 872,00	78 569,00	90 388,00	92 055,00
– rozpočet upravený	152 554,00	80 872,00	78 639,00	90 388,00	92 055,00
– skutečnost	141 275,82	66 656,83	61 684,98	69 215,88	61 416,88
Plnění	92,61 %	82,42 %	78,44 %	76,58 %	66,72 %

V kontrolovaném období nebyly závazné ukazatele státního rozpočtu čerpáním překročeny. Příjmy u této kapitoly státního rozpočtu nebyly rozpočtovány. Dosaženy byly příjmy nahodilé (např. z pojistných náhrad), ale i opakující se příjmy (např. z pronájmu).

Kancelář vedla chronologickou evidenci o provedených rozpočtových opatřeních.

V roce 2005 Kancelář sestavila rozpočet v členění podle rozpočtové skladby a prostředky čerpala v souladu s věcným plněním. Ze schváleného rozpočtu výdajů ve výši 92 055 tis. Kč Kancelář v roce 2005 použila 61 416,88 tis. Kč, tj. 66,72 %. Čerpány nebyly prostředky zahrnuté do rozpočtu na zabezpečení činnosti v souvislosti s předpokládaným rozšířením působnosti Veřejného ochránce práv.

Konečný zůstatek na běžném účtu rezervního fondu ke konci roku 2005 činil 9 500 tis. Kč. V tomto roce Kancelář rezervní fond netvořila ani z tohoto fondu nečerpala.

Fond kulturních a sociálních potřeb byl v roce 2005 tvořen základním přidělem ve výši 2 % z ročního objemu nákladů zúčtovaných na platy a náhrady platů.

2. Údaje vykazované v účetní závěrce sestavené k 31. 12. 2005

Tabulka č. 2 – Údaje z výkazu Rozvaha* k 31. 12. 2005 (v tis. Kč)

Aktiva			Pasiva		
Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva celkem	Vlastní zdroje	Cizí zdroje	Pasiva celkem
216 897,31	13 293,90	230 191,21	226 665,05	3 526,15	230 191,20

*) Výkaz „Rozvaha organizačních složek státu, územních samosprávných celků a příspěvkových organizací“ (dále jen „výkaz Rozvaha“).

Rozpočtové příjmy		Rozpočtové výdaje	
Rozpočet po změnách	0	Rozpočet po změnách	92 055,00
Výsledek od počátku roku	940,98	Výsledek od počátku roku	61 416,88

**) „Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, jimi zřízených organizačních složek státu a státních fondů“ (dále jen „Výkaz o plnění rozpočtu“).

Zjištěné nesprávnosti v účetní závěrce

V účetní závěrce za rok 2005 byla zjištěna celková nesprávnost ve výši 4 439 121,50 Kč, z toho ve výkazu Rozvaha za rok 2005 ve výši 4 148 106,50 Kč a ve Výkazu o plnění rozpočtu ve výši 291 015 Kč.

Příčiny zjištěných nesprávností

Na celkové nesprávnosti se podílely nadhodnocení a podhodnocení zůstatků některých položek příslušného výkazu účetní závěrky posuzované podle platných účetních předpisů.

Příklady zjištěných nesprávností

- Majetek, který Kancelář získala v roce 2000 bezúplatně, nezaúčtovala do svého účetnictví v pořizovací ceně, jak stanovily předpisy o účetnictví. Uvedeným postupem byly v účetní závěrce za rok 2005 účet 021 – Stavby a účet 901 – Fond dlouhodobého majetku podhodnoceny o 3 459 737 Kč.
- Kancelář v roce 2001 zaúčtovala pořizovací ceny pozemků na nesprávný účet. Uvedeným postupem byl v účetní závěrce za rok 2005 účet 021 – Stavby nadhodnocen a účet 031 – Pozemky podhodnocen o 132 368 Kč.
- Kancelář odúčtovala úbytky majetku (části pozemků) nikoliv v pořizovací ceně (v jednom případě v ceně stanovené znaleckým posudkem, ve druhém případě v ceně stanovené na základě sdělení Magistrátu města Brna). Uvedeným postupem byly v účetní závěrce za rok 2005 účet 031 – Pozemky a účet 901 – Fond dlouhodobého majetku podhodnoceny o 24 950 Kč.
- Kancelář nedodržela při vedení účetnictví účetní metody (způsob oceňování) tím, že zvýšila ocenění majetku zaúčtovaného na účtech 022 – Samostatné movité věci a soubory movitých věcí, aniž byla splněna podmínka hranice pro technické zhodnocení, a dále tím, že zvýšila ocenění majetku evidovaného na účtech 028 – Drobný dlouhodobý hmotný majetek. Uvedeným postupem byl v účetní závěrce za rok 2005 účet 022 – Samostatné movité věci a soubory movitých věcí nadhodnocen o 20 219,60 Kč, účet 028 – Drobný dlouhodobý hmotný majetek nadhodnocen o 5 106,40 Kč a účet 901 – Fond dlouhodobého majetku nadhodnocen o 25 326 Kč.
- Kancelář v některých případech nezahrnula do pořizovací ceny majetku veškeré náklady související s jeho pořízením. Uvedeným postupem byl v účetní závěrce za rok 2005 účet 028 – Drobný dlouhodobý hmotný majetek podhodnocen o 469 371,50 Kč, účet 013 – Software podhodnocen o 7 140 Kč a účet 901 – Fond dlouhodobého majetku podhodnocen o 476 511,50 Kč.
- Kancelář zvýšila ocenění budovy o částku vynaloženou za práce na úpravě okolí sídla Kanceláře. Tato částka nebyla výdajem na technické zhodnocení budovy. Dále Kancelář zvýšila ocenění budovy o částku vynaloženou na projektové práce týkající se výstavby podzemních garáží, avšak výstavba nebyla realizována. Uvedeným postupem byly

v účetní závěrce za rok 2005 účet 021 – Stavby a účet 901 – Fond dlouhodobého majetku nadhodnoceny o 93 494 Kč.

- Kancelář účtovala o samostatné movité věci – serveru jako o drobném dlouhodobém hmotném majetku a o OEM softwaru (Original Equipment Manufacture, produkt společnosti Microsoft) jako o drobném dlouhodobém nehmotném majetku. Uvedeným postupem byl v účetní závěrce za rok 2005 účet 018 – Drobný dlouhodobý nehmotný majetek nadhodnocen o 49 262 Kč, účet 028 – Drobný dlouhodobý hmotný majetek nadhodnocen o 39 955 Kč a účet 022 – Samostatné movité věci a soubory movitých věcí podhodnocen o 89 217 Kč.
- Kancelář účtovala o drobném dlouhodobém nehmotném majetku v případech, kdy se dle skutečného využití majetku v organizaci jednalo o technické zhodnocení dlouhodobého nehmotného majetku. Uvedeným postupem byl v účetní závěrce za rok 2005 účet 013 – Software podhodnocen a účet 018 – Drobný dlouhodobý nehmotný majetek nadhodnocen o 256 466 Kč.
- Kancelář evidovala výdaje za činnosti charakteru opravy a údržba hmotného a nehmotného majetku na rozpočtové položce 5169 – Nákup ostatních služeb, a nikoliv na rozpočtové položce 5171 – Opravy a udržování. Uvedeným postupem byla v účetní závěrce za rok 2005 nadhodnocena rozpočtová položka 5169 – Nákup ostatních služeb a podhodnocena rozpočtová položka 5171 – Opravy a udržování o 75 817 Kč.
- Kancelář nekompenzovala příjmy za služby přijaté v rámci pronájmu nebytových prostor s výdaji na tyto služby a účtovala je na rozpočtovou položku 2132 – Příjmy z pronájmu ostatních nemovitostí a jejich částí. Tímto zkreslila výši podseskupení rozpočtových položek 515 – Nákup vody, paliv a energie. Uvedeným postupem byla v účetní závěrce za rok 2005 nadhodnocena rozpočtová položka 2132 – Příjmy z pronájmu ostatních nemovitostí a jejich částí a nadhodnoceno bylo podseskupení rozpočtových položek 515 – Nákup vody, paliv a energie celkem o 178 898 Kč.

Vedení a průkaznost účetnictví

Zákon o účetnictví stanoví účetním jednotkám povinnost vést účetnictví správné, úplné, průkazné, srozumitelné, přehledné a způsobem zaručujícím trvalost účetních záznamů. Dále je zákonem stanoveno, že účetnictví účetní jednotky je průkazné, jestliže všechny účetní záznamy tohoto účetnictví jsou průkazné a účetní jednotka provedla inventarizaci.

- Kancelář inventarizací k 31. 12. 2005 v celém rozsahu neověřila, zda skutečný stav majetku (na účtu 031 – Pozemky) a skutečný stav závazků (na účtu 331 – Zaměstnanci) odpovídá stavu vedenému v účetnictví. Na inventurních soupisech k 31. 12. 2005 neuvedla způsob zjišťování skutečných stavů majetku a závazků.
- Účetní záznamy nebyly průkazné vzhledem k tomu, že Kancelář nepostupovala v souladu se zákonem o účetnictví a ve svém vnitřním předpise nestanovila oprávnění, povinnosti a odpovědnost osob vztahující se k připojování podpisového záznamu nebo identifikačního záznamu osoby odpovědné za zaúčtování a osoby odpovědné za účetní zápisy.

V souladu se standardy INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions – mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí) a kontrolními standardy NKÚ byla stanovena nejvyšší možná míra špatné evidence (hladina významnosti) na úrovni účetní závěrky k 31. 12. 2005 ve výši 2 % z výdajů Kanceláře, neboť jde o hodnotu,

která nejpřiměřeněji zobrazuje rozsah její finanční činnosti. Celkové výdaje Kanceláře v roce 2005 byly ve výši 61 416,88 tis. Kč a 2 % z této částky činí 1 228,34 tis. Kč.

Zjištěná celková nesprávnost v absolutní hodnotě činila 4 439 121,50 Kč; z toho ve výkazu Rozvaha za rok 2005 byla zjištěna ve výši 4 148 106,50 Kč a ve Výkazu o plnění rozpočtu ve výši 291 015 Kč. Na nesprávnosti ve výkazu Rozvaha se podílely především nesprávnosti zjištěné při kontrole počátečních stavů majetku vzniklé při zahájení činnosti Kanceláře, zejména zaúčtování bezúplatně získané budovy v roce 2000 v nesprávné výši.

Porovnáním celkové nesprávnosti v účetní závěrce k 31. 12. 2005 se stanovenou nejvyšší možnou mírou špatné evidence (hladina významnosti) bylo konstatováno, že účetní závěrka nepodává podle příslušných předpisů ve všech významných ohledech věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví.

3. Hospodaření s majetkem státu a finančními prostředky státního rozpočtu

V kontrolovaném období byla Kancelář příslušná hospodařit s majetkem, jehož finanční hodnota je uvedena v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4

(v tis. Kč)

Ukazatel	2001	2002	2003	2004	2005
Majetek (aktiva)	192 666,23	208 427,13	217 471,50	232 007,36	230 191,21
z toho:					
DHM ^{*)}	183 875,46	197 406,92	206 738,70	211 414,02	209 878,41
DNM ^{**)}	4 620,51	6 518,71	6 733,93	7 022,89	7 018,90
OM ^{***)}	4 170,26	4 501,50	3 998,87	13 570,45	13 293,90

Zdroj: výkazy účetních závěrek.

*) DHM – dlouhodobý hmotný majetek,

***) DNM – dlouhodobý nehmotný majetek,

****) OM – ostatní majetek.

**Kontrola hospodaření s majetkem státu podle zákona č. 219/2000 Sb.
a kontrola hospodaření s rozpočtovými prostředky podle zákona č. 218/2000 Sb.
za období roku 2001 až 2005 (příklady zjištění)**

- Kancelář nedodržela ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že při pronájmu nebytového prostoru – kantýny nepožadovala nájemné. Úhrada za služby spojené s pronájmem kantýny (vodné, stočné, plyn, elektrická energie) byla vypočtena pomocí koeficientu stanoveného znalcem, a úhrada tak nebyla prováděna podle skutečné spotřeby. Kancelář dále poskytla část nebytových prostor k instalaci nápojového automatu, aniž by požadovala nájemné a úhradu za služby spojené s jeho provozováním.
- Kancelář v roce 2001 neoprávněně poskytla na neziskovou činnost ze svého rozpočtu peněžní dary v celkové výši 487 000 Kč. Dle vyjádření Veřejného ochránce práv bylo v návrhu rozpočtu na rok 2001 pod položkou „Ostatní neinvestiční výdaje“ deklarováno, že se jedná o výdaje tzv. „dispozičního fondu“ určeného k volné dispozici Veřejného ochránce práv. V následujících letech takové požadavky vůči státnímu rozpočtu rozpočtovány ani přiděleny nebyly. Vzhledem k tomu, že zákon č. 218/2000 Sb. uvedený postup neumožňoval, dopustila se Kancelář porušení rozpočtové kázně ve smyslu tohoto zákona.
- Porušení rozpočtové kázně se Kancelář dopustila také tím, že v roce 2001 uskutečnila výdaj ve výši 17 172,30 Kč a v roce 2003 výdaj ve výši 21 000 Kč před provedením rozpočtového opatření.

Kontrola dodržování zákona č. 320/2001 Sb.

Kancelář nedodržela ustanovení zákona o finanční kontrole (§ 30 odst. 2) tím, že nevypracovala střednědobý plán interního auditu, dále z plánu práce interního auditu na rok 2005 nebylo zřejmé auditované období a nebyl uveden útvar, který měl auditu podléhat (§ 30 odst. 3). Dodatečné zařazení dvou auditů do plánu interního auditu na rok 2005 nebylo doloženo požadavkem vedoucího Kanceláře (§ 30 odst. 6).

Vnitřní kontrolní systém Kanceláře neplnil své úkoly stanovené zákonem o finanční kontrole. Vnitřním předpisem nebyla stanovena oprávnění, povinnosti ani odpovědnost osob v účetní jednotce vztahující se k připojování podpisového nebo identifikačního záznamu k účetnímu záznamu. Vnitřním kontrolním systémem nebyla zjištěna a vyhodnocena rizika spojená s činností Kanceláře, jak dokumentují kontrolní zjištění části II bod 2.

Interní audit jako součást vnitřního kontrolního systému Kanceláře nezahrnoval finanční audity ve smyslu zákona o finanční kontrole. Činností interního auditu nebylo ověřeno, zda údaje ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním, což dokumentují kontrolní zjištění uvedená v části II bod 2.

Kontrola postupu při zadávání veřejných zakázek

V kontrolovaném období let 2001 až 2005 byla provedena tři výběrová řízení, nedostatky v této oblasti nebyly zjištěny.

III. Vyhodnocení

Kancelář Veřejného ochránce práv je správcem samostatné kapitoly státního rozpočtu. Kontrolou finančních a účetních výkazů předkládaných jako podklad pro státní závěrečný účet za období roku 2005 byla zjištěna celková nesprávnost v absolutní hodnotě 4 439 121,50 Kč. Na nesprávnosti ve výkazu Rozvaha se podílely především nesprávnosti, ke kterým došlo při zahájení činnosti Kanceláře. Výše zjištěné nesprávnosti byla výrazně ovlivněna nesprávným oceněním bezúplatně získané budovy v roce 2000, která měla být podle předpisů o účetnictví zaúčtována v pořizovací, nikoli zůstatkové ceně; rozdíl činil 3 459 737 Kč.

Interní audit nepůsobil jako ujišťovací a konzultační útvar, který má napomáhat ke zdokonalování procesů v účetní jednotce. Interní audit neověřoval, zda údaje ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním.

Kontrolou hospodaření s majetkem státu bylo zejména zjištěno, že v roce 2001 byly poskytnuty k podpoře neziskové činnosti dary ve výši celkem 487 000 Kč, přestože to zákon o rozpočtových pravidlech neumožňoval. Dle vyjádření Veřejného ochránce práv bylo v návrhu rozpočtu na rok 2001 pod položkou „Ostatní neinvestiční výdaje“ deklarováno, že se jedná o výdaje tzv. dispozičního fondu určeného k volné dispozici Veřejného ochránce práv. Uvedeným postupem došlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu zákona o rozpočtových pravidlech.