

04/35**Výdaje na pořízení majetku a na provoz České národní banky**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2004 pod číslem 04/35. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Mgr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontrolní akce bylo prověřit hospodaření České národní banky (dále jen „ČNB“) v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz.

Kontrolu provedla v období od listopadu 2004 do května 2005 skupina kontrolujících NKÚ odboru státního rozpočtu a územních odborů severozápadní Čechy, jižní Čechy, severovýchodní Čechy a jižní Morava.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2002 až 2004, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolovanou osobou byla ČNB; kontrola byla provedena na ústředí ČNB a na pobočkách ČNB České Budějovice, Ústí nad Labem, Hradec Králové a Brno.

Námítky ČNB proti kontrolnímu protokolu byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námítkách.

Odvolání ČNB proti rozhodnutí o námítkách bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

S e n á t NKÚ (ve složení: Mgr. Ing. Jiří Kalivoda – předseda, Mgr. Marie Hošková, JUDr. Eliška Kadaňová, Ing. Jan Vedral – členové) na svém zasedání konaném 10. října 2005

s c h v á l i l usnesením č. 04/35/45

k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

ČNB je ústřední bankou České republiky. Je právnickou osobou, která má postavení veřejnoprávního subjektu; do obchodního rejstříku se nezapisuje. Hlavní cíl její činnosti je uveden v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, (dále jen „zákon o ČNB“) a s účinností od 1. 5. 2002 je charakterizován jako péče o cenovou stabilitu. V souladu se svým hlavním cílem ČNB zejména určuje měnovou politiku, vydává bankovky a mince, řídí peněžní oběh, platební styk a zúčtování bank a pečuje o jejich plynulost a hospodárnost, podílí se na zajištění bezpečnosti, spolehlivosti, efektivnosti a rozvoji platebních systémů, vykonává bankovní dohled a pečuje o bezpečné fungování a účelný rozvoj bankovního systému v České republice, vykonává další činnosti, např. podle devizového zákona a zákona o bankách.

ČNB vznikla rozdělením Státní banky československé ke dni 1. 1. 1993 a převzala v rozsahu stanoveném zákonem č. 541/1992 Sb., o dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republiku a Slovenskou republiku a jeho přechodu na Českou republiku a Slovenskou republiku, její majetek. ČNB hospodaří se svěřeným majetkem podle ustanovení § 1 odst. 4 zákona o ČNB samostatně s odbornou péčí. Podle ustanovení § 47 odst. 1 zákona o ČNB má ČNB hospodařit podle rozpočtu, který musí být členěn tak, aby z něj byly zřejmé výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz, a podle ustanovení § 47 odst. 2 uvedeného zákona má hradit ze svých výnosů nezbytné náklady na svoji činnost, vytvořený zisk používat k doplňování rezervního fondu a dalších fondů vytvářených ze zisku a k ostatnímu použití v rozpočtované výši; zbývající zisk má odvádět do státního rozpočtu. Rozpočet ČNB schvaluje bankovní rada ČNB (dále jen „bankovní rada“). Roční zprávu o výsledku svého hospodaření ČNB předkládá ve stanoveném termínu k projednání Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

Rozšíření působnosti NKÚ o kontrolu hospodaření ČNB bylo provedeno zákonem č. 442/2000 Sb. s účinností od 1. 1. 2001. Od tohoto data podléhalo hospodaření ČNB kontrole NKÚ, s výjimkou činností vykonávaných při zabezpečování jejího hlavního cíle. Úprava kompetence NKÚ ve vztahu k ČNB byla provedena zákonem č. 127/2002 Sb., kterým byla s účinností od 1. 5. 2002 provedena změna zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. V § 3 odst. 3 zákona o NKÚ tak bylo stanoveno: „*Úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.*“

Kontrolou bylo podrobeno sestavování rozpočtu ČNB v letech 2002 – 2004, výdaje na pořízení majetku a na provoz v letech 2002 – 2004, zadávání zakázek obchodním partnerům, provádění evidence výdajů a inventarizace. Kontrolou nebyly prověřovány výdaje na mzdy a sociální výdaje.

II. Skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Majetek ČNB

ČNB hospodaří s majetkem, který při svém vzniku převzala od Státní banky československé v rozsahu stanoveném zákonem č. 541/1992 Sb. a s majetkem pořízeným za doby své existence z prostředků vyčleněných rozpočtem ČNB.

ČNB zastává názor, že k uvedenému majetku má vlastnické právo a že se nejedná o majetek státu, ke kterému by měla příslušnost hospodařit. V průběhu kontroly bylo v případě nemovitého majetku vedeného v účetnictví ČNB zjištěno, že u dvou katastrálních úřadů je u tohoto nemovitého majetku zapsána jako vlastník Česká republika s právem hospodaření ČNB. V jednom z těchto případů je zápis předmětem soudního sporu mezi ČNB a katastrálním úřadem.

V ustanovení § 1 odst. 4 zákona o ČNB bylo v původním znění uvedeno, že ČNB má v majetkoprávních vztazích při nakládání s vlastním majetkem postavení podnikatele. Změna zákona o ČNB provedená zákonem č. 442/2000 Sb. nahradila původní znění tohoto ustanovení v tom smyslu, že ČNB hospodaří samostatně s odbornou péčí s majetkem, který jí byl svěřen státem.

Toto znění je dosud platné a již neobsahuje ustanovení o „nakládání s vlastním majetkem“. Na základě vzniklé situace si ČNB k této záležitosti vyžádala stanoviska právních expertů a obdržela i právní stanovisko Ministerstva financí, které bylo zpracováno pro Český úřad zeměměřický a katastrální. Jednotlivá stanoviska představují velmi rozdílné pohledy na problematiku majetku ČNB – od názoru, že ČNB hospodaří pouze se svým vlastním majetkem a jeho zahrnutí do majetku státu by mohlo mít účinky vyvlastnění, přes názor, že by ČNB mohla hospodařit s dvojitým majetkem, jednak státním (převzatým po bývalé Státní bance československé) a jednak se svým vlastním, až po názor, že ČNB hospodaří pouze s majetkem státu.

Z výše uvedeného je zřejmé, že právní úprava provedená zákonem o ČNB problematiku majetku ČNB jednoznačně neřeší. Tento stav NKÚ hodnotí jako nepřijatelný.

2. Rozpočet ČNB

Rozpočet ČNB schvaluje bankovní rada. Zákon o ČNB vymezuje rozpočet velmi obecně, nestanoví podrobněji jeho obsah, kromě požadavku, aby z něj byly zřejmé výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz. Ve vnitřních pokynech ČNB je rozpočet vymezen jako plán výdajů, které jsou na příslušné rozpočtové období nutné pro zajištění jejich potřeb, a jako základní nástroj k řízení výdajů směrem do budoucna. Je tvořen plánem výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz.

Plán výdajů na pořízení majetku se dále člení na:

- a) výdaje na pořízení hmotného majetku,
- b) výdaje na pořízení materiálu na sklad,
- c) výdaje na pořízení nehmotného majetku.

Plán výdajů na provoz se dále člení na:

- a) výdaje na emisi a správu oběživa,
- b) výdaje provozní –
 1. osobní výdaje,
 2. výdaje na správní činnost,
 3. výdaje na provoz objektů a zařízení.

Bankovní rada schválila pro kontrolované období rozpočty ve výši uvedené v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Schválený rozpočet

(v tis. Kč)

	Rok 2002		Rok 2003		Rok 2004	
	Původní rozpočet	Aktuální rozpočet ^{*)}	Původní rozpočet	Aktuální rozpočet ^{*)}	Původní rozpočet	Aktuální rozpočet ^{*)}
Plán výdajů na pořízení majetku (celkem)	375 000	375 000	316 000	316 000	305 000	302 000
a) výdaje na pořízení hmotného majetku	159 431	151 276	221 572	248 811	204 515	176 003
b) výdaje na pořízení materiálu na sklad	49 927	45 111	39 980	30 872	33 638	33 969
c) výdaje na pořízení nehmotného majetku	79 593	104 030	45 902	35 869	43 015	59 527
d) rezerva	86 049	74 583	8 546	448	23 832	32 501
Plán výdajů na provoz (celkem)	1 785 000	1 785 000	1 682 000	1 682 000	1 653 000	1 656 000
a) výdaje na emisi a správu oběživa	379 656	379 656	298 225	298 970	279 528	278 468
b) výdaje provozní	1 364 729	1 367 555	1 355 211	1 378 727	1 360 254	1 366 864
1. osobní výdaje	789 452	789 403	830 418	828 713	874 795	874 618
2. výdaje na správní činnost	331 894	334 520	300 760	325 953	278 486	290 579
3. výdaje na provoz objektů a zařízení	243 383	243 632	224 033	224 061	206 973	201 667
c) rezerva	40 615	37 789	28 564	4 303	13 218	10 668
CELKEM rozpočet ČNB	2 160 000	2 160 000	1 998 000	1 998 000	1 958 000	1 958 000

^{*)} Aktuální rozpočet je rozpočet po změnách provedených v průběhu roku.

Materiál předkládaný bankovní radě ke schválení v souvislosti se schvalováním rozpočtu obsahoval také Zásady finančního hospodaření, ve kterých byly stanoveny základní postupy a principy hospodaření ČNB na příslušné rozpočtové období. Jedním z nástrojů řízení nákladů bylo stanovení limitů spotřeby. Ty představovaly nepřekročitelné částky vybraných nákladů v příslušném rozpočtovém roce. V kontrolovaném období docházelo k výraznému nedočerpání stanovených limitů, kdy v roce 2002 byly celkově limity čerpány na 84 % a v roce 2003 na 74 %.

V kontrolovaném období rozpočet ČNB obsahoval plánované výdaje na pořízení majetku a na provoz ČNB. Nezahrnoval výdaje na oblast měnovou ani plánované příjmy a nebylo možné z něj zjistit velikost a strukturu příjmů či zdrojů sloužících ke krytí rozpočtovaných výdajů ani saldo příjmů a výdajů vznikající z provozní činnosti.

3. Čerpání výdajů a jejich evidence

Skutečná výše výdajů, jak ji ČNB uvedla v ročních zprávách o výsledku hospodaření, je uvedena v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Plnění rozpočtu

(v tis. Kč)

	Rok 2002		Rok 2003		Rok 2004	
	Skutečnost (v tis. Kč)	Plnění*) (v %)	Skutečnost (v tis. Kč)	Plnění*) (v %)	Skutečnost (v tis. Kč)	Plnění*) (v %)
Výdaje na pořízení majetku (celkem)	254 002	67,73	287 728	91,05	219 114	72,55
a) výdaje na pořízení hmotného majetku	130 167	86,05	229 674	92,31	150 339	85,42
b) výdaje na pořízení materiálu na sklad	38 952	86,35	29 488	95,52	31 593	93,00
c) výdaje na pořízení nehmotného majetku	84 883	81,59	28 566	79,64	37 182	62,46
d) rezerva						
Výdaje na provoz (celkem)	1 645 446	92,18	1 619 181	96,27	1 563 288	94,40
a) výdaje na emisi a správu oběživa	365 459	96,26	284 716	95,23	262 761	94,36
b) výdaje provozní	1 279 987	93,60	1 334 465	96,79	1 300 527	95,15
1. osobní výdaje	782 113	99,08	820 672	99,03	858 269	98,13
2. výdaje na správní činnost	282 676	84,50	294 752	90,43	249 509	85,87
3. výdaje na provoz objektů a zařízení	215 198	88,33	219 041	97,76	192 749	95,58
c) rezerva						
CELKEM rozpočet ČNB	1 899 448	87,94	1 906 909	95,44	1 782 402	91,03

*) Plnění je vztaženo k aktuálnímu rozpočtu.

Z hlediska poměru mezi skutečností a rozpočtem došlo v roce 2003 ke zvýšení plnění rozpočtovaných výdajů oproti roku 2002 z necelých 88 % na více než 95 %. V roce 2004 byla skutečnost čerpání rozpočtovaných výdajů ve srovnání se schváleným rozpočtem cca 91 %. V absolutní výši to znamená nedočerpání 175 598 tis. Kč.

Vzhledem ke způsobu správy rozpočtových položek a k systému zadávání zakázek jsou výdaje soustředěny zejména na ústředí ČNB. Jednotlivé pobočky ČNB mají omezené možnosti rozhodování o výdajích a tomu odpovídá výše rozpočtu, který spravují. Celková výše výdajů poboček ČNB v kontrolovaném období je uvedena v tabulce č. 3.

Tabulka č. 3 – Výdaje poboček ČNB

(v tis. Kč)

	Rok 2002		Rok 2003		Rok 2004	
	Aktuální rozpočet	Skutečnost (čerpání)	Aktuální rozpočet	Skutečnost (čerpání)	Aktuální rozpočet	Skutečnost (čerpání)
Výdaje na pořízení majetku	13 952	12 531	3 804	2 824	2 489	1 812
Výdaje na provoz	66 903	61 995	59 131	54 173	55 508	46 903

Součástí rozpočtu ČNB nejsou výdaje na uhrazenou daň z přidané hodnoty v případech, kdy ČNB zahrnuje práce a dodávky do přijatých plnění s kráceným nárokem na odpočet daně a nemůže z tohoto titulu uplatnit odpočet v plné výši. V roce 2002 se jednalo o výdaje ve výši 84 859 tis. Kč, v roce 2003 ve výši 89 602 tis. Kč a v roce 2004 ve výši 114 173 tis. Kč. Tyto výdaje se staly součástí nákladů ČNB. Rozpočet výdajů ČNB nebyl z tohoto důvodu úplný a z hlediska vyhodnocování plnění rozpočtu se tyto částky nezobrazovaly ve výdajích. Tento svůj postup ČNB odůvodňuje tím, že daň z přidané hodnoty je stanovena zákonem a její celková výše je pasivním odrazem reálných položek rozpočtu.

Pro podrobné členění svého rozpočtu využívá ČNB registr rozpočtových položek, který obsahuje číselné označení položky a charakteristiku její náplně. Kontrolou výdajů byly zjištěny tyto nedostatky:

- **Zahrnování výdajů do rozpočtu minulého roku.** ČNB evidovala jako čerpání rozpočtu běžného roku také platby provedené v tzv. dodatkovém období, jehož délku si stanovuje sama a které trvá většinou do 15. až 18. ledna následujícího roku. ČNB tak zahrnula do rozpočtu roku 2002 výdaje ve výši 202 901 tis. Kč, které byly uskutečněny až v roce 2003, do rozpočtu roku 2003 výdaje ve výši 208 859 tis. Kč, které byly uskutečněny až v roce 2004, a do rozpočtu roku 2004 výdaje ve výši 155 999 tis. Kč, které byly uskutečněny až v roce 2005. Kromě výdajů vztahujících se věcně k minulému roku (např. výdaje na mzdy za měsíc prosinec vyplácené v lednu) byly v uvedených částkách evidovány i zálohy poskytnuté v dodatkovém období na výdaje běžného roku. Zahrnování výdajů provedených v dodatkovém období do rozpočtu minulého roku nebylo upraveno žádným vnitřním předpisem a vykázané údaje o čerpání rozpočtovaných prostředků v jednotlivých letech neodpovídaly skutečně provedeným výdajům, jak byly předpisem ČNB pro rozpočet definovány.
- **Nezahrnutí výdajů do rozpočtu.** Některé skutečně provedené výdaje na provoz nebyly v rozpočtu evidovány. V kontrolovaném období byly zjištěny takové výdaje v celkové výši 5 171 tis. Kč.
- **Zahrnování výdajů na jiné rozpočtové položky.** Byly zjištěny výdaje v celkové výši 1 066 tis. Kč, které ČNB evidovala v kontrolovaném období v jiných rozpočtových položkách, než ve kterých měly být zahrnuty podle registru rozpočtových položek.
- **Zahrnutí některých výdajů týkajících se technického zhodnocení majetku do výdajů na provoz.** Tímto postupem došlo kromě nesprávného zahrnutí do rozpočtu ČNB také k porušení příslušných ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o účetnictví“). Zjištěny byly nesprávnosti v celkové výši 592 tis. Kč.

V kontrolovaném období došlo ke snížení provozních výdajů s výjimkou výdajů osobních. Nehospodárnost byla zjištěna zejména v případech:

- úhrady stravování vlastních zaměstnanců na některých školeních,
- úhrady cestovních výdajů externích partnerů,
- stanovení limitů na stravné poskytované při tuzemských pracovních cestách.

Při vykazování skutečné výše rozpočtových položek byly zjištěny postupy, které nepříznivě ovlivnily přesnost informací o výši některých výdajů vynaložených na zajištění potřeb ČNB v daném období, a v případě technického zhodnocení zahrnutého do provozních výdajů došlo také k porušení zákona o účetnictví.

4. Evidence majetku, inventarizace, pronájem

Při kontrole evidence majetku na inventárních kartách bylo zjištěno, že v některých případech byl majetek nedostatečně identifikován a inventární karty obsahovaly nesprávné údaje, např.:

- u pěti inventárních karet pozemků byly uvedeny údaje, ze kterých nebylo možno majetek dostatečně identifikovat;
- v 17 případech byla na inventárních kartách uvedena dřívější data o zařazení majetku do užívání oproti datům uvedených v protokolech o zařazení majetku do používání. V účetnictví ČNB byl v těchto případech evidován majetek zařazený do užívání, přestože nebyly splněny podmínky pro jeho zařazení a účetní záznamy k 31. 12. 2003 neodpovídaly z tohoto důvodu skutečnosti (rozdíl ve výši 540 tis. Kč);
- u vyřazovaného majetku bylo jako datum vyřazení uváděno datum podání návrhu na vyřazení z používání, což neodpovídalo skutečnému vyřazení podle rozhodnutí příslušné komise. Na inventárních kartách tak v důsledku tohoto postupu bylo evidováno dřívější vyřazení hmotného majetku, než byla skutečnost podle předložených dokladů.

Při provádění inventarizace ČNB nedodržela příslušná ustanovení zákona o účetnictví tím, že:

- některé dokumenty o provedení dokladové inventury neobsahovaly náležitosti, které vyžaduje zákon o účetnictví pro inventurní soupisy – zejména podpisové záznamy osob odpovědných za provedení inventury a za provedení inventarizace, způsob zjišťování skutečných stavů a okamžik zahájení a ukončení inventury;
- rozpisy položek záloh nebyly podle stavu k datu 31. 12. 2004, protože pro potřeby inventarizace byly tištěny následně v měsíci lednu, resp. únoru 2005 a příslušný program neumožnil vytisknout rozpis zpětně. Změny stavu záloh v období od 31. 12. 2004 do data vytištění rozpisů nebyly součástí inventurní dokumentace;
- inventarizační rozdíl nebyl v případě obalů vypořádán do období, za které se inventarizací ověřoval stav majetku a závazků;
- inventarizací nebyla zjištěna skutečnost, že pozemek v Praze o výměře 705 m² ČNB v rozporu s účetními předpisy nevedla na inventurní kartě ani v účetní evidenci jako pozemek. Podle vyjádření ČNB byl pozemek finančně zahrnut jako součást ocenění budovy;
- neinventarizovala a nevedla v podrozvahové evidenci umělecká díla (v pojistné hodnotě 988 000 Kč) zapůjčená na základě smlouvy o výpůjčce.

V případě pronájmu části budovy v Ústí nad Labem, která zahrnovala tři bytové jednotky (o celkové výměře 392 m²) se základním vybavením, bylo zjištěno, že cena pronájmu byla stanovena minimálně 50 % pod úroveň průměrných výnosů dosahovaných na trhu v dané lokalitě.

5. Zadávání zakázek

Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, se na ČNB nevztahoval. Po přijetí zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, se s účinností od 1. 5. 2004 ČNB stala zadavatelem veřejných zakázek, s výjimkou zakázek na dodávky nebo služby přijímané ČNB v souvislosti s výkonem její funkce.

V době před účinností zákona č. 40/2004 Sb. zadávala ČNB zakázky podle svých interních pokynů. V případě zřízení a provozování pracoviště pro příjem, úschovu, kontrolu a likvidaci mincí bylo zjištěno, že cenové podmínky v uzavřené smlouvě byly stanoveny odlišně od nabídky dodavatele a byly z tohoto pohledu nevýhodné pro ČNB.

V době po nabytí účinnosti zákona č. 40/2004 Sb. uskutečnila ČNB v roce 2004 celkem 16 zadávacích řízení na veřejnou zakázku, z nichž sedm bylo zrušeno. V období od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2004 ČNB uhradila 22 obchodním partnerům částky přesahující limit pro veřejnou zakázku. Celkem tak bylo v uvedeném období uhrazeno 177 194 tis. Kč za zakázky, jejichž převážná část byla realizována na základě předchozích výběrových řízení nebo se jednalo o zakázky, na které nemuselo být vypsáno zadávací řízení podle zákona č. 40/2004 Sb.

K potvrzení správnosti svého postupu při zadávání zakázek v oblasti zajišťování dodávek některých komodit předložila ČNB stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a poradenské firmy. Stanoviska nebyla zejména ve vztahu k aplikaci § 18 a § 22 zákona č. 40/2004 Sb. jednotná, což svědčí o ne zcela jasné zákonné úpravě zadávání zakázek v této oblasti.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Působnost NKÚ při kontrole hospodaření ČNB je zákonem vymezena pouze na oblast výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz ČNB. Vymezení hospodaření ČNB podle rozpočtu je velmi obecné.

Kontrolou bylo zjištěno, že rozpočet ČNB sestavovaný v kontrolovaném období nezahrnoval všechny výdaje ani plánované příjmy. Nebylo možné z něj zjistit velikost a strukturu příjmů či zdrojů sloužících ke krytí rozpočtovaných výdajů ani saldo příjmů a výdajů vznikající z provozní činnosti.

Při čerpání a evidenci výdajů byly zjištěny případy, které vedly k nepřesnostem v informacích o výši některých skutečně vynaložených výdajů a individuální případy, které negativně ovlivnily hospodárnost. Dílčí nedostatky se projeví také při provádění inventarizace a při zadávání zakázek. U velké části těchto zjištění provedla ČNB opatření k nápravě již v průběhu kontroly.

Zákon jednoznačně neurčuje, s jakým majetkem ČNB hospodáří. Vznikají tak pochybnosti, zda jde o majetek státu svěřený ČNB k hospodaření nebo o vlastní majetek ČNB. Nejednoznačnost určení vlastnictví může způsobovat vážné problémy.

K vyjasnění podmínek pro hospodaření a majetkoprávních poměrů ČNB, včetně případné návaznosti na obecnou úpravu hospodaření s majetkem státu reprezentovanou především zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, by přispěla jednoznačná právní úprava.