

97/32

**Kontrolní závěr z kontroly hospodaření s finančními prostředky
a s majetkem státu u okresních úřadů**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1997 pod číslem 97/32. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Marie Hošková.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky na investice a vnitřní správu a hospodaření s majetkem státu u okresních úřadů.

Kontrolu provedly v období od září 1997 do dubna 1998 skupiny kontrolujících NKÚ z oblastních odborů v Českých Budějovicích, Kutné Hoře, Sokolově, Třebíči a Zlíně.

Kontrolované osoby:

Okresní úřad České Budějovice (dále jen „OkÚ České Budějovice“), Okresní úřad Benešov (dále jen „OkÚ Benešov“), Okresní úřad Cheb (dále jen „OkÚ Cheb“), Okresní úřad Znojmo (dále jen „OkÚ Znojmo“) a Okresní úřad Vsetín (dále jen „OkÚ Vsetín“).

Námítky proti kontrolnímu protokolu podaly OkÚ České Budějovice, OkÚ Znojmo a OkÚ Vsetín. Byly vyřazeny rozhodnutími vedoucích skupin kontrolujících.

K o l e g i u m N K Ú na svém XI. zasedání dne 12. 5. 1998

s c h v á l i l o usnesením č. 11/XI/98
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

Úvod

Okresní úřady (dále jen „OkÚ“) byly zřízeny zákonem České národní rady č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících. Výkonávají státní správu ve svých územních obvodech.

Výdaje, které OkÚ hradí ze svého rozpočtu, jsou zejména výdaje na vlastní činnost OkÚ, tj. vlastní výkon státní správy a činnosti, jejichž zabezpečení je uloženo OkÚ zákonem.

Příjmy OkÚ tvoří především příjmy daňového a poplatkového charakteru, příjmy z jeho činnosti a z činnosti jím řízených organizací, dotace ze státního rozpočtu republiky a jiné příjmy stanovené obecně závaznými právními předpisy.

Kontrola bylo podrobeno především hospodaření OkÚ s majetkem státu, ke kterému má právo hospodaření, jeho evidence a účtování o něm, hospodaření s prostředky vynakládanými na platy, pořízení investičního majetku, dodržování předpisů s tím souvisejících, postavení a účinnost vnitřního kontrolního systému.

Kontrolou zjištěné skutečnosti**1. OkÚ Vsetín a OkÚ České Budějovice porušily ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, kde je uvedeno:**

„Účetní jednotky účtují o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí (dále jen ‘účetní období’); není-li možno tuto zásadu dodržet, mohou účtovat i v účetním období, v němž zjistily uvedené skutečnosti.“

OkÚ Vsetín porušil výše uvedené ustanovení zákona o účetnictví tím, že nájemné za 1. čtvrtletí roku 1997 ve výši 377 743 Kč uhradil a zaúčtoval do účetního období roku 1996.

OkÚ České Budějovice porušil výše uvedené ustanovení tím, že u investičních akcí dokončených v letech 1995 a 1996 provedl přeúčtování investičních nákladů ve výši 133 400 Kč a 483 698 Kč na příslušné účty až v následujících letech.

2. OkÚ České Budějovice, OkÚ Znojmo a OkÚ Cheb porušily ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., kde je uvedeno:

„Účetní jednotky jsou povinny dodržovat při vedení účetnictví účtové osnovy a postupy účtování, uspořádání položek účetní závěrky a obsahové vymezení těchto položek, rozsah údajů ke zveřejnění z účetní závěrky, postupy pro provedení konsolidace účetní závěrky, které stanoví federální ministerstvo financí a vyhláší je oznámením o jejich vydání ve Sbírce zákonů.“

OkÚ České Budějovice, OkÚ Znojmo a OkÚ Cheb neúčtovaly vždy správně o účetních případech na příslušných účtech, a tím nesplnily povinnost dodržovat účtovou osnovu a postupy účtování, jak jim ukládá zákon. Např.:

OkÚ České Budějovice v září 1996 zaúčtoval náklady na opravy objektu ve výši 156 000 Kč nesprávně na účet pořízení hmotných investic, a nikoliv na nákladový účet.

OkÚ Znojmo v srpnu a září 1996 zaúčtoval poskytnuté zálohy na investiční výstavbu v celkové výši 886 800 Kč na účet pořízení investičního majetku. Správně mělo být účtováno na účtu poskytnutých záloh.

OkÚ Cheb v prosinci 1994 zaúčtoval poskytnutou zálohu na investiční výstavbu ve výši 917 721 Kč na nákladový účet. Správně mělo být účtováno na účtu poskytnutých záloh.

3. OkÚ České Budějovice a OkÚ Cheb porušily ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., kde je uvedeno:

„Účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví úplně, průkazným způsobem správně tak, aby věrně zobrazovalo skutečnosti, které jsou jeho předmětem.“

OkÚ České Budějovice jako pronajímatel pozemků neúčtoval od 1. 1. 1993 do konce roku 1996 o předpisu nájemného, které činilo 19 200 Kč ročně. Rovněž od prosince 1993 neúčtoval předpis pohledávky, která činila ke dni 31. 12. 1996 částku 311 675 Kč, a vedl neoprávněně ke dni 31. 12. 1996 pohledávku za nájemné ve výši 160 204 Kč, přestože nájemní vztah byl ukončen již ke dni 26. 5. 1996 a nájemné k tomuto datu bylo řádně zaplacené. OkÚ účtoval o pohledávce ve výši 200 000 Kč týkající se pokuty udělené v lednu 1996 Zemědělskému družstvu Žimutice i po rozhodnutí Ministerstva zemědělství, kterým byla pokuta zrušena.

OkÚ Cheb ve své účetní evidenci vedl jen některé pozemky, ke kterým měl právo hospodaření. Např. v inventurních soupisech i v účetnictví ke dni 31. 12. 1995 uvádí pozemky pouze v hodnotě 86 700 Kč, přestože podle listu vlastnictví a soupisu pozemků v majetkoprávním oddělení OkÚ činila hodnota pozemků 46 772 605 Kč.

4. OkÚ České Budějovice, OkÚ Vsetín a OkÚ Znojmo porušily ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb.

a současně ustanovení § 6 písm. a) vyhlášky FMF č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem, kde je uvedeno:

„Organizace jsou povinny hospodařit s národním majetkem s péčí řádného hospodáře. Jsou povinny zejména:

a) národní majetek zjistit, sepsat, ocenit, pokud není stanoveno jinak, a vést v předepsané evidenci podle zvláštních předpisů, ...“

OkÚ České Budějovice v roce 1994 sdružil prostředky s Ministerstvem vnitra na stavbu státního okresního archivu v Českých Budějovicích. V účetnictví tento nemovitý majetek vedl OkÚ České Budějovice v celkové pořizovací ceně 111 170 552 Kč, ačkoliv měl právo hospodaření jen k jedné polovině tohoto majetku. Nemovitý majetek v hodnotě 55 585 276 Kč tedy vedl v účetní evidenci neoprávněně. Rovněž movitý majetek obou subjektů byl veden v celkové hodnotě 1 299 784 Kč v účetní evidenci OkÚ České Budějovice.

OkÚ Vsetín vedl v účetní evidenci ke dni 31. 12. 1996 pouze 12 budov a staveb v celkové hodnotě 52 039 693 Kč, i když dle výpisu z katastru nemovitostí měl právo hospodaření k dalším budovám a stavbám. V roce 1996 převedl pozemky v celkové hodnotě 97 133 Kč na jiné osoby. V účetní evidenci je však před převodem nevedl.

OkÚ Znojmo z pozemků, k nimž měl zapsaná práva hospodaření na 160 katastrálních územích na okrese Znojmo, vedl ke dni 31. 12. 1996 v účetní evidenci pozemky jen ze 60 katastrálních území.

5. OkÚ Vsetín, OkÚ Č. Budějovice a OkÚ Znojmo porušily ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb.

a současně ustanovení § 15 odst. 2 vyhlášky MF ČR č. 119/1988 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, kde je uvedeno:

„Je-li dlužník v prodlení s placením dluhu, je organizace povinná vyúčtovat a vymáhat stanovené úroky z prodlení nebo stanovený poplatek z prodlení, pokud není stanoveno právním předpisem jinak.“

a současně porušily ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinná při plnění rozpočtu dbát, aby dosahovala maximálních příjmů a plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejhospodárnějším způsobem a aby efektivně využívala rozpočtových prostředků.“

OkÚ Vsetín uzavíral smlouvy o nájmu pozemků s jinými osobami. V případech, kdy nájemce neuhradil nájemné v termínu splatnosti, nájemci úroky z prodlení sjednané ve smlouvách nevyúčtoval, a tedy je ani nevymáhal. Jedná se např. o smlouvy o nájmu pozemků uzavřené v roce 1995 a v roce 1996 s fyzickou a právnickou osobou. V prvním případě byl nájemce v prodlení s úhradou nájemného 210 dní a úrok z prodlení činil 1 055 Kč, v druhém případě 198 dní a úrok z prodlení činil 14 850 Kč.

OkÚ České Budějovice nepečoval vždy o to, aby všechny povinnosti dlužníka byly včas a řádně splněny. Např. nevymáhal pohledávku ani úrok z prodlení za nájem nebytových prostor ve výši 10 063 Kč. V jiném případě nevymáhal úrok z prodlení ve výši 2 962 Kč.

OkÚ Znojmo nevyúčtoval a nevymáhal úhradu úroků z prodlení z dlužné částky za pronajatý pozemek, přičemž nájemce byl v prodlení s úhradou nájemného ve výši 9 580 Kč celkem 450 dní. Ve smlouvě o nájmu pozemku není stanovena sankce pro případ pozdní úhrady nájemného.

6. OkÚ Znojmo, OkÚ Benešov a OkÚ Vsetín porušily ustanovení § 7 odst. 1 (citace viz bod 3) a současně ustanovení § 29 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., kde je uvedeno:

„Účetní jednotky inventarizaci ověřují ke dni řádné a mimořádné účetní závěrky, zda stav majetku a závazků v účetnictví odpovídá skutečnosti.“

OkÚ Znojmo, OkÚ Benešov a OkÚ Vsetín porušily citovaná ustanovení tím, že nezaúčtovaly správně všechny účetní případy týkající se hmotného i nehmotného majetku a neprovedly jeho inventarizaci. Např.:

OkÚ Znojmo vedl v inventurních soupisech a účetní evidenci ke dni 31. 12. 1996 celkem 15 pozemků v úhrnné hodnotě 1 008 510 Kč dvakrát.

OkÚ Benešov nevedl v účetnictví ani inventurních soupisech dům, jehož hodnota byla 1 115 900 Kč. Rovněž nevedl v účetní evidenci a inventurních soupisech pozemky o celkové výměře 5 000 m², které měl zapsány na listu vlastnictví a měl k nim právo hospodaření. Ke dni 31. 12. 1996 neprovedl inventarizaci u všech svých závazků. Celkový inventarizační rozdíl závazků činil 2 192 999 Kč.

OkÚ Vsetín v roce 1996 neinventarizoval nehmotný investiční majetek. Z hmotného investičního majetku ke dni 31. 12. 1996 inventarizoval pouze pozemky, budovy a stavby, které sám užíval. Ostatní nemovitý majetek, ke kterému měl právo hospodaření, k tomuto datu ani ke dni 31. 12. 1995 neinventarizoval.

7. OkÚ Cheb porušil ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Rozvaha a zůstatky účtů, které obsahuje rozvaha (rozvahové účty), jimiž se následující účetní období zahajuje, musí navazovat na rozvahu a zůstatky rozvahových účtů, jimiž se předcházející účetní období uzavřelo; ...“

OkÚ Cheb vykázal v rozvaze ke dni 1. 1. 1996 počáteční stav zásob v celkové výši 51 087 Kč, přestože konečný stav těchto zásob ke dni 31. 12. 1995 vykázal ve výši 79 575 Kč.

8. OkÚ Vsetín porušil ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Skutečné stavy majetku a závazků se zjišťují inventurou ...; tyto stavy se zaznamenávají v inventurních soupisech, které musí být podepsány osobou odpovědnou za provedení inventarizace.“

OkÚ Vsetín při inventarizaci provedené ke dni 31. 12. 1996 neměl z celkového počtu 479 inventurních soupisů 415 soupisů podepsáno osobami odpovědnými za provedení inventarizace.

9. OkÚ Cheb a OkÚ Znojmo porušily ustanovení § 30 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., kde je uvedeno:

„Inventarizační rozdíly vyúčtují účetní jednotky do účetního období, za které se inventarizací ověřuje stav majetku a závazků.“

OkÚ Cheb při inventarizaci zásob materiálu ke dni 31. 12. 1995 vyčíslil inventarizační rozdíl ve výši 28 488 Kč, tento rozdíl nevyúčtoval do účetního období roku 1995. Při inventarizaci cenin ke dni 31. 12. 1996 vyčíslil inventarizační rozdíl ve výši 167 134 Kč, tento rozdíl nevyúčtoval do účetního období roku 1996.

OkÚ Znojmo při inventarizaci ke dni 31. 12. 1995 zjistil inventarizační rozdíl ve výši 9 353 Kč, při inventarizaci ke dni 31. 12. 1996 zjistil inventarizační rozdíl ve výši 33 622 Kč. Zjištěné inventarizační rozdíly nevyúčtoval do příslušného účetního období, ale až do účetního období následujícího.

10. OkÚ Vsetín a OkÚ Znojmo porušily ustanovení § 7 odst. 3 vyhlášky č. 119/1988 Sb., kde je uvedeno:

„O přebytečnosti nebo neupotřebitelnosti národního majetku i o způsobu naložení s ním rozhoduje písemně vedoucí organizace nebo jím písemně pověřený jiný vedoucí pracovník organizace, případně na návrh jím zřízené komise jako poradního orgánu. K rozhodnutí o přebytečnosti nebo neupotřebitelnosti národního majetku musí být dodatečně připojen doklad o tom, jak bylo s majetkem naloženo.“

OkÚ Vsetín v roce 1996 vyřazoval přebytný a neupotřebitelný majetek bez písemného rozhodnutí přednosti nebo jím pověřené osoby.

OkÚ Znojmo s vyřazeným investičním majetkem v roce 1996 v pořizovací ceně 99 599 Kč naložil jinak, než bylo rozhodnuto. O změně způsobu naložení s vyřazeným majetkem nikdo písemně nerozhodl.

11. OkÚ Vsetín porušil ustanovení § 9 odst. 3 vyhlášky č. 119/1988 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Smlouva o přenechání národního majetku k dočasnému užívání ... musí mít písemnou formu ...“

OkÚ Vsetín v roce 1996 zapůjčil k dočasnému užívání hmotný majetek v celkové pořizovací ceně 1 600 637 Kč. Na majetek v celkové hodnotě 360 212 Kč zapůjčený šesti právnickým osobám písemně smlouvy o výpůjčce neuzavřel.

12. OkÚ České Budějovice porušil ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, aby dosahovala maximálních příjmů a plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejehospodárnějším způsobem a aby efektivně využívala rozpočtových prostředků.“

OkÚ České Budějovice v letech 1994 a 1995 při vynakládání rozpočtových prostředků na nákup služebních vozidel nepostupoval hospodárně, když zakoupil dva osobní automobily zn. Hyundai a Honda. Jejich cena dosáhla až 3násobku ceny vozidla tuzemské výroby. Vozidla zajišťuje OkÚ převážně své běžné potřeby v rozsahu města a okresu.

OkÚ České Budějovice v letech 1994 až 1996 nepožadoval úhradu za používání movitého majetku v pořizovací ceně 707 361 Kč, jehož poskytování bylo spojeno s nájmem nebytových prostor, a za 4. čtvrtletí 1996 nevyúčtoval úhradu za dodávky energie ve výši 270 254 Kč.

13. OkÚ Vsetín porušil ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb.

a současně ustanovení § 1 odst. 1 vyhlášky Federálního ministerstva financí, Ministerstva financí České republiky a Ministerstva financí Slovenské re-

publiky č. 585/1990 Sb., o cenové regulaci nájemného z nebytových prostor, kde je mj. uvedeno:

„Nájemné z nebytových prostor (bez připočtení cen služeb) se sjednává v rámci maximální výše vypočtené z ročních sazeb za 1 m² podlahové plochy pro nebytové prostory:

- a) obchodní, restaurační, reprezentační, školské, zdravotnické, kancelářské a další prostory podobných užitečných vlastností 190,- Kčs*
- b) výrobní, dílenské, skladové a pro účely garáží a další prostory podobných užitečných vlastností 165,- Kčs ...*
- d) ostatní, především provizoria 96,- Kčs*

OkÚ Vsetín uzavřel s městem Vsetín jako pronajímatelem nájemní smlouvu na nebytové prostory s účinností od 1. 1. 1993 a najal si následující nebytové prostory:

- kanceláře o podlahové ploše 1 919,36 m² za sazbu 600 Kč za 1 m²,
- sklady, garáže o podlahové ploše 683,64 m² za sazbu 300 Kč za 1 m²,
- ostatní o podlahové ploše 1 028,42 m² za sazbu 150 Kč za 1 m².

Roční nájemné za najaté nebytové prostory bylo tak sjednáno v celkové výši 1 510 971 Kč. Při použití sazeb dle vyhlášky č. 585/1990 Sb., platné do 30. 9. 1995, by roční nájemné činilo pouze 576 207 Kč.

14. OkÚ Cheb porušil ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, kde je uvedeno:

„Věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednávání cen. Tyto podmínky jsou ...

c) závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci.“

„Tento způsob regulace cen platí pro všechny prodávající a kupující určeného druhu zboží.“

Způsob regulace ceny je dán ustanovením položky 11 části II výměru MF č. 01/94, které mj. stanoví:

„Stavby, stavební objekty, provozní soubory, stavební a montážní práce, dodávky strojů a zařízení a projektové práce financované za účasti státního rozpočtu a za účasti prostředků poskytnutých z tohoto rozpočtu místním orgánům nebo z dalších prostředků státu.

Pro účely regulace cen platí: ...

B. ceny podle smluv uzavřených od 1. září 1991 se sjednávají na podkladě vyhodnocení soutěže podle Zadávacího řádu staveb vydaného FMH, MP ČR a MVS SR ze dne 24. 7. 1991 ..., který je pro účely regulace cen podle tohoto písmene závazný (Cenový věstník, částka 40 - 42/1991) ...“

OkÚ Cheb nesjednal cenu za dodávku „Integrovaného záchranného systému“ na základě výsledků veřejné soutěže podle Zadávacího řádu staveb. Zadal dodávku celého systému z volné ruky přesto, že k tomuto kroku nebyla splněna žádná z podmínek, za kterých je zadání z volné ruky možno provést. Celková cena za dílo byla sjednána smlouvou ze dne 5. 12. 1994 ve výši 21 850 390 Kč včetně DPH.

Vyhodnocení

Nedostatky, které byly kontrolou zjištěny v hospodaření OkÚ, vyplývají především z nedodržování a nedostatečného uplatňování příslušných právních předpisů. Zejména jde o porušování zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a to především v oblasti průkaznosti účtování, v oblasti inventarizací majetku. Dostatečná pozornost není věnována ani oblasti evidence a oceňování majetku státu, ke kterému mají OkÚ právo hospodaření, ani vymáhání pohledávek. Tato kontrolní zjištění popsaná v kontrolním závěru jsou vážným problémem u všech kontrolovaných OkÚ.

Účetní evidence majetku státu, ke kterému mají OkÚ právo hospodaření, je neúplná a nesprávná. V účetnictví OkÚ je veden nemovitý majetek, který stát již nevlastní, neboť byl převeden na jiné osoby. O jednotlivých převozech nemovitého majetku OkÚ neúčtují. Z uvedeného vyplývá, že stát v současné době nemá dostatečný přehled o stavu svého nemovitého majetku, neboť nemá přesnou a úplnou evidenci o jeho velikosti a hodnotě.

V některých případech OkÚ nedbají vždy o dosažení maximálních příjmů, jak jim ukládá vyhláška MF ČR č. 205/1991 Sb. Po dlužnících nevymáhají dlužné platby ani úroky z prodlení, jak ukládá vyhláška FMF č. 119/1988 Sb. Za poskytnuté služby platily více, než bylo třeba.

Příčinou většiny zjištěných nedostatků je nedokonalý vnitřní kontrolní systém, který se zaměřuje především na kontrolu výkonu státní správy, vyřizování stížností a petic a plnění usnesení vlády. I kontrola ze strany příslušných ústředních orgánů (např. MV, MF, MPSV) se zabývá metodickou činností, plněním opatření usnesení vlády, organizační strukturou, postupem při vydávání nařízení apod. Kontrola hospodaření s rozpočtovými prostředky a s prostředky rozpočtových fondů nebyla provedena ani v rámci vnitřní kontroly okresních úřadů, ani v rámci kontroly nadřízeného orgánu.

Z výsledků kontrolní akce vyplývá potřeba zavedení účinných opatření u OkÚ na úseku účetnictví a evidence majetku a současně je třeba zefektivnit vnitřní kontrolu se zaměřením na hospodaření s rozpočtovými prostředky.

Obdobné nedostatky byly zjištěny již v roce 1995 při kontrolní akci NKÚ č. 95/5.