

Informace z kontrolní akce č. 07/08 – Hospodaření s majetkem státu a finančními prostředky poskytnutými Státnímu úřadu inspekce práce

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2007 pod číslem 07/08. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ MVDr. Rudolf Němeček.

Cílem kontroly bylo prověřit nakládání a hospodaření Státního úřadu inspekce práce s majetkem státu a s finančními prostředky pro zajišťování činností ve smyslu zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, a jejich užití. Kontrolu provedla skupina kontrolujících NKÚ z odborů II. a V. a z územních odborů XIV. Olomouc a XV. Ostrava.

Kontrolovaným obdobím bylo období od 1. července 2005 do 31. prosince 2006, v případě věcných souvislostí také období předchozí a následující.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“);

Státní úřad inspekce práce (dále jen „SÚIP“).

I. Úvod

Dne 1. července 2005 nabyl účinnosti zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, (dále jen „zákon“), který zrušil Český úřad bezpečnosti práce (dále jen „ČÚBP“) i inspektoráty bezpečnosti práce (dále jen „IBP“) a zřídil SÚIP se sídlem v Opavě a oblastní inspektoráty práce (dále jen „OIP“), které jsou správními úřady a dle zákona jsou kontrolními orgány na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek. SÚIP je účetní jednotkou a OIP mají pro účely hospodaření s majetkem státu, včetně prostředků státního rozpočtu, postavení vnitřních organizačních jednotek. MPSV v rámci své působnosti řídí SÚIP a mj. schvaluje jeho roční program kontrolních akcí, koordinuje kontrolní priority, přezkoumává správní rozhodnutí vydaná SÚIP v prvním stupni a poskytuje SÚIP ze své rozpočtové kapitoly finanční prostředky.

Na SÚIP přešel podle zákona výkon práv a závazků ČÚBP, včetně výkonu práv a povinností z pracovněprávních vztahů zaměstnanců ČÚBP. Na OIP přešel výkon práv a závazků IBP, včetně výkonu práv a povinností z pracovněprávních vztahů zaměstnanců IBP.

V souvislosti se zrušením ČÚBP a IBP provedly tyto organizační složky státu mimořádnou účetní závěrku ke dni 30. června 2005.

K 1. červenci 2005 činil účetní stav dlouhodobého majetku SÚIP 269 966 tis. Kč.

Poznámka: Právní předpisy uvedené v tomto dokumentu jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Kontrolou zjištěné skutečnosti

A. Ministerstvo práce a sociálních věcí

1. Rozpočet SÚIP

MPSV v rámci své rozpočtové kapitoly 313 – Ministerstvo práce a sociálních věcí upravilo ČÚBP a jednotlivým IBP rozpočty na rok 2005 vázáním příjmové a výdajové části ve výši 50 % ve prospěch rozpočtu SÚIP. MPSV stanovilo závazné ukazatele SÚIP na druhé pololetí roku 2005 rozpočtovým opatřením ze dne 20. července 2005.

2. Výkon funkce správce programů

Dokumentace programu 213 010 – *Podpora rozvoje a obnovy materiálně technické základny MPSV* (dále jen „program“) byla zpracována v roce 2003, posouzena a podmíněně schválena Ministerstvem financí (dále jen „MF“) dne 30. dubna 2004. Úkolem programu bylo vytvoření materiálně-technických podmínek pro zabezpečení činnosti MPSV, ČÚBP a IBP v období let 2003–2007. MPSV čerpalo finanční prostředky ze státního rozpočtu na základě této podmíněně schválené dokumentace a každoročně stanovených výdajů státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

Po vzniku SÚIP bylo nutné vybudovat v souladu se zákonem jeho sídlo a zajistit fungování nového správního úřadu. MPSV dokumentaci programu nedoplnilo, k jejímu řádnému schválení ze strany MF nedošlo, přesto MF uvedené skutečnosti akceptovalo a umožnilo čerpání finančních prostředků na základě dokumentace z roku 2003.

Dokumentace z r. 2003 nezohledňuje vznik této nové organizační složky státu (SÚIP se sídlem v Opavě), její organizační strukturu ani nové reálné potřeby. Podle dokumentace patří mezi základní cíle programu v letech 2004 až 2007 mj. „zajistit rekonstrukci sídla ČÚBP, především památkově chráněné dvorní části ...“ v Praze.

SÚIP čerpal finanční prostředky ze dvou podprogramů zařazených do tohoto programu, a to

- podprogramu 213 011 *Pořízení a obnova ICT systému řízení MPSV* (část týkající se informačního systému ČÚBP);
- podprogramu 213 01B *Reprodukce majetku ve správě Státního úřadu inspekce práce.*

Tabulka č. 1 – **Finanční prostředky čerpané SÚIP**

v rámci podprogramů 213 011 a 213 01B

(v tis. Kč)

Podprogram č.	2. pololetí roku 2005	Rok 2006	Celkem
213 011	12 441	30 140	42 581
213 01B	10 911	23 429	34 340
Σ	23 352	53 569	76 921

Zdroj: výkazy PROGFIN 3

MPSV v některých případech nepostupovalo v souladu s vyhláškou č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, neboť vydalo *rozhodnutí o registraci akce v informačním systému*, ačkoli investiční záměry akcí SÚIP nesplňovaly všechny podmínky stanovené v dokumentaci programu (např. neobsahovaly specifikaci parametrů, upřesnění funkčních požadavků, předpokládanou dobu životnosti pořizovaného majetku). MPSV nevyužilo možnost registraci akcí zamítnout a vydat pokyny

k přepracování investičních záměrů. U 16 akcí nevydalo *rozhodnutí o registraci akce v informačním systému* ve lhůtě stanovené vyhláškou.

MPSV nevěnovalo dostatečnou pozornost povinným výkazům předkládaným SÚIP v rámci jednotlivých fází investičních akcí, neboť u některých akcí neověřilo údaje předložené SÚIP a vydalo *rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce* na základě nepřesných údajů.

B. Státní úřad inspekce práce

1. Způsob přechodu majetku a závazků na SÚIP

Opatřeními o změně a určení příslušnosti hospodaření organizační složky státu s majetkem státu, vydanými MF, (dále jen „opatření MF“) byla SÚIP založena příslušnost hospodařit s dlouhodobým majetkem státu. Součástí opatření MF byly inventurní soupisy vyhotovené jednotlivými IBP k 30. červnu 2005, které ale neodpovídaly stavu jejich majetku v účetnictví.

Počáteční stavy na jednotlivých účtech k 1. červenci 2005 SÚIP nezaúčtoval na základě opatření MF, která založila příslušnost hospodaření s majetkem SÚIP, ale zaúčtoval je na základě *rozvah* jednotlivých IBP a *rozvahy* ČÚBP sestavených k 30. červnu 2005.

SÚIP nepředložil opatření MF ani jiné rozhodnutí o určení příslušnosti hospodaření s majetkem zrušeného ČÚBP a tento majetek zaúčtoval pouze na základě *rozvahy* ČÚBP. K některým nemovitostem ČÚBP byla do katastru nemovitostí zapsána příslušnost hospodaření pro SÚIP až dne 23. února 2006.

2. Rozpočet

Rok 2005

V roce 2005 MPSV provedlo změnu závazných ukazatelů celkem šesti rozpočtovými opatřeními v celkové výši 51 076 tis. Kč, zahrnujících běžné výdaje ve výši 37 368 tis. Kč a kapitálové výdaje ve výši 13 708 tis. Kč. Zvyšovány byly zejména výdaje na platy a příslušné platby v souvislosti s převodem pracovních míst z úřadů práce na SÚIP.

Tabulka č. 2 – Plnění rozpočtu SÚIP v roce 2005

(v tis. Kč)

Ukazatel	Rozpočet stanovený k 1. 7. 2005	Upravený rozpočet	Skutečnost bez převodu do rezervního fondu	Skutečnost včetně převodu do rezervního fondu
Příjmy	275	275	x	652
Výdaje celkem	93 828	144 904	137 118	144 788

Zdroj: výkaz pro průběžné hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, OSS a státních fondů (Fin RO 2-04 U) k 31. 12. 2005

Rok 2006

Rozpočet SÚIP pro rok 2006 byl sestaven na základě návrhu zpracovaného ČÚBP a jednotlivými IBP v prvním čtvrtletí roku 2005. Po vzniku SÚIP v červenci 2005 byl upřesněn v oblasti běžných výdajů a výdajů na financování programů.

MPSV navýšilo rozpočet SÚIP v roce 2006 celkem jedenácti rozpočtovými opatřeními v celkové výši 77 318 tis. Kč, z toho běžné výdaje činily 58 484 tis. Kč a kapitálové výdaje 18 834 tis. Kč, přičemž SÚIP dále provedl změny 15 vnitřními rozpočtovými opatřeními (přesuny mezi jednotlivými položkami rozpočtu) beze změny závazných ukazatelů.

Tabulka č. 3 – Plnění rozpočtu SÚIP v roce 2006

(v tis. Kč)

Ukazatel	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutečnost bez převodu do rezervního fondu	Skutečnost včetně převodu do rezervního fondu
Příjmy	550	550	x	1 360
Výdaje celkem	223 110	300 428	297 148	300 384

Zdroj: výkaz pro průběžné hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, OSS a státních fondů (Fin RO 2-04 U) k 31. 12. 2006

Rozpis schváleného rozpočtu SÚIP v roce 2006 neodpovídal reálné potřebě běžných výdajů na zajištění jeho činnosti, což dokládá mj. počet rozpočtových opatření a navýšení schváleného rozpočtu roku 2006 o 34,6 %.

3. Vedení účetnictví a správnost sestavení účetní závěrky

Podle organizačního řádu a vnitřních předpisů je SÚIP rozdělen na devět středisek, z nichž jedno tvoří pracoviště Opava s detašovaným pracovištěm Praha a osm OIP.

SÚIP (jako účetní jednotka) nevytvořil jednotnou metodiku pro zpracování podkladů OIP pro účtování, a v důsledku toho stejné operace účtoval různým způsobem. Například:

- účtoval při převodech srážek ze mzdy zaměstnanců na účtu 325 – Ostatní závazky nebo na účtu 379 – Jiné závazky;
- evidoval pořízené mobilní telefony za zvýhodněnou cenu různým způsobem, a to například na účtu 028 – Drobný dlouhodobý hmotný majetek nebo v operativní evidenci a oceňoval je různou cenou – reprodukční pořizovací cenou nebo pořizovací cenou;
- neúčtoval o všech nakoupených zásobách na konci roku na účtu 112 – Materiál na skladě, ačkoliv dle účetnictví v některých případech byly zásoby během příslušných let pořízeny a do jejich konce nebyly spotřebovány;
- vyhotovoval dílčí inventurní soupisy rozdílnými způsoby.

SÚIP porušil ustanovení § 4 odst. 8, § 7 odst. 1, § 8 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, neboť

- účtoval v některých případech v letech 2005 a 2006 o pořízeném materiálu přímo do spotřeby, nevedl skladovou evidenci zásob a tyto k 31. prosinci neinventarizoval. SÚIP vykázal ve výkazu *rozvaha* na řádku 043 zůstatek stavu účtu 112 – Materiál na skladě, a to k 31. prosinci 2005 ve výši 28,64 tis. Kč a k 31. prosinci 2006 ve výši 108,48 tis. Kč, ačkoliv středisko SÚIP v prosinci roku 2005 nakoupilo materiál v celkové hodnotě 669,83 tis. Kč a v prosinci roku 2006 v hodnotě 246,2 tis. Kč, který v celém rozsahu do konce těchto let nespotřebovalo. Všechny nakoupený materiál zůstal k 31. prosinci daného roku v nákladech a nespotřebovaný materiál nebyl přeúčtován na základě inventarizace na účet 112 – Materiál na skladě;
- účtoval o zaplacených zálohových fakturách přímo do nákladů a o následném daňovém dokladu neúčtoval. Zálohy nebyly účtovány na účtu 314 – Provozní zálohy, a to v průběhu

roku 2005 v celkové výši minimálně 216,8 tis. Kč a v průběhu roku 2006 v celkové výši minimálně 336,17 tis. Kč;

- účtoval v průběhu let 2005 a 2006 o výdajích peněžních prostředků z pokladny za cestovné na základě souhrnného výdajového pokladního dokladu dříve, než došlo k prokazatelnému výdeji peněz;
- nezachytil všechny účetní případy účetními doklady a tyto nezaznamenal v účetních knihách. Šlo například o vznik pohledávky a závazku, pohledávky za zaměstnanci a pohyb valut v pokladně;
- nevykázal zálohy k 31. prosinci 2005 minimálně ve výši 77,12 tis. Kč a k 31. prosinci 2006 minimálně ve výši 122,38 tis. Kč na účtu 314 – Provozní zálohy. O zálohových fakturách účtoval přímo do nákladů a takto je i v účetní závěrce vykazoval, ačkoliv do data účetní závěrky neobdržel daňový doklad, a jednalo se tedy o poskytnuté provozní zálohy.

SÚIP dále porušil ustanovení

- § 19 odst. 1 a odst. 4 zákona č. 563/1991 Sb. tím, že ke dni svého vzniku, tj. k 1. červenci 2005, nesestavil zahajovací *rozvahu*; sestavil výkaz *rozvaha* k 1. lednu 2006 tak, že počáteční stavy účtů 964 – Saldo výdajů a nákladů a 965 – Saldo příjmů a výnosů (jimiž se otevíralo účetní období roku 2006) nenavazovaly na konečné zůstatky těchto účtů k 31. prosinci 2005 (počáteční stavy v celkové výši minus 66 584,96 Kč nebyly zaúčtovány);
- § 18 odst. 1 a 2 téhož zákona tím, že nesestavil úplně a správně účetní závěrku, neboť k 31. prosinci 2005 nesestavil *výkaz zisku a ztráty*. Přílohu k účetní závěrce za roky 2005 a 2006 sestavil pouze v rozsahu tabulkové části.

SÚIP uvedl v účetních závěrkách k 31. prosinci 2005 a k 31. prosinci 2006 údaje, které neodpovídají skutečnosti, popřípadě některé povinné údaje neuvedl vůbec. Jako sídlo účetní jednotky bylo na všech účetních výkazech uvedeno „Ve Smečkách 29, 113 52 Praha 1“, ačkoliv dle ustanovení § 2 zákona je sídlem úřadu Opava, a kromě toho v žádném výkaze nebyla uvedena právní forma účetní jednotky.

4. Inventarizace

SÚIP provedl inventarizaci majetku k 31. prosinci 2005 a k 31. prosinci 2006 pouze u účtů účtové třídy 0.

- SÚIP porušil ustanovení § 29 odst. 1 a § 30 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb. tím, že neprovedl inventuru zůstatků na účtech účtových tříd 1, 2 a 3, přestože měly ke konci účetního období zůstatek, a to v roce 2005 ve výši 47 279,14 tis. Kč a v roce 2006 ve výši 54 704,56 tis. Kč;
- nezjistil v některých případech skutečný stav majetku dle jednotlivých účtů, ale za skupiny účtů (jedno středisko například nezjistilo inventarizační rozdíly mezi účty 021 – Stavby a 022 – Samostatné movité věci a soubory movitých věcí ve výši 45 866,50 Kč);
- inventurní soupisy k 31. prosinci 2005 a k 31. prosinci 2006 neobsahovaly všechny náležitosti požadované zákonem č. 563/1991 Sb. (například neobsahovaly podpisový záznam všech osob odpovědných za provedení inventarizace, způsob zjišťování skutečných stavů, okamžik zahájení a ukončení inventury).

5. Nakládání s majetkem

5.1 Zařazení majetku

SÚIP porušil ustanovení § 4 odst. 8 zákona č. 563/1991 Sb. a § 8 odst. 6 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, tím, že zaúčtoval pořízený majetek na nesprávné majetkové účty. Na účet 028 – Drobný dlouhodobý hmotný majetek mimo jiné zařadil majetek (v rozporu s vyhláškou č. 505/2002 Sb.) v minimální hodnotě 592,44 tis. Kč (převážně nábytek), jehož ocenění nepřekročilo u jednotlivých položek hranici 3 000 Kč. Tato hranice nebyla vnitřním předpisem SÚIP změněna.

Dále porušil ustanovení § 24 odst. 4 zákona č. 563/1991 Sb. tím, že účtoval o vybavení vozidel na účet 028 – Drobný dlouhodobý hmotný majetek, popř. ho zařadil do operativní evidence. Nenavýšil pořizovací cenu vozidel o vybavení k těmto vozidlům pořízené od stejného dodavatele, ačkoliv se jednalo o soubor se samostatným technicko-ekonomickým určením, a to v celkové hodnotě 187,93 tis. Kč.

SÚIP nedodržel ustanovení zákona č. 563/1991 Sb. a související právní předpisy, neboť například

- drobný dlouhodobý nehmotný majetek (licence technické podpory k poštovním serverům) zařadil na účet 013 – Software, ačkoliv cena jednotlivého majetku nepřevýšila 60 tis. Kč;
- dodávku a montáž zabezpečovacího zařízení zaúčtoval jako samostatný majetek na účet 022 – Samostatné movité věci a soubory movitých věcí, ačkoliv se jednalo o technické zhodnocení budovy;
- při pořízení majetku zařadil majetek na účet 022 – Samostatné movité věci a soubory movitých věcí v nesprávném ocenění, kdy do ceny pořízeného dlouhodobého majetku (kopírky) zahrnul i spotřební materiál (tonery).

5.2 Vyřazení majetku

SÚIP nepostupoval v souladu s ustanoveními zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, a vyhlášky č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu, neboť v letech 2005 a 2006

- vyřadil nepotřebný majetek bez písemného rozhodnutí vedoucího organizační složky o nepotřebnosti majetku, a to minimálně v hodnotě 2 652,07 tis. Kč;
- nedoložil u nepotřebného majetku (v objemu minimálně 321,68 tis. Kč), že realizoval před jeho likvidací širší nabídku ostatním organizačním složkám státu;
- nedoložil technický stav u majetku v objemu 371,64 tis. Kč a neprokázal oprávněnost způsobu naložení s tímto majetkem. U vyřazeného majetku v objemu 258,63 tis. Kč nedoložil doklad o jeho likvidaci.

5.3 Rezervní fond

V roce 2005 převedl SÚIP do rezervního fondu 7 670 tis. Kč, a to nevyčerpané prostředky akcí financovaných z programů ISPROFIN pokračujících v následujícím roce, úspory běžných výdajů a úspory prostředků na platy.

Dále převedl v roce 2005 do rezervního fondu a neodvedl do státního rozpočtu nevyčerpané finanční prostředky z akcí financovaných z programů ISPROFIN (v celkové výši 1 665 tis. Kč), jejichž realizace byla v roce 2005 ukončena.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Ministerstvo práce a sociálních věcí

- stanovilo rozpisem v roce 2006 SÚIP rozpočet, který neodpovídal reálné potřebě výdajů na zajištění činnosti, což dokládá mj. navýšení rozpočtu i počet rozpočtových opatření;
- čerpalo finanční prostředky ze státního rozpočtu na základě podmíněně schválené dokumentace programu MF, ačkoli vyhláška č. 40/2001 Sb. termín „podmíněně schválení dokumentace programu“ nezná;
- neaktualizovalo dokumentaci programu, přestože neodpovídá svým věcným obsahem změnám, jenž nastaly v období let 2005 až 2007, neboť nezohlednila zánik ČÚBP a vznik nové organizační složky státu SÚIP.

Státní úřad inspekce práce

- nesestavil zahajovací *rozvahu* ke dni svého vzniku, tj. 1. červenci 2005;
- počáteční stavy *rozvahy* k 1. lednu 2006 u dvou účtů nenavazovaly na konečné zůstatky k 31. prosinci 2005;
- nepředložil rozhodnutí o určení příslušnosti hospodaření s majetkem zrušeného ČÚBP;
- zaúčtoval pořízený majetek na nesprávné majetkové účty;
- neodvedl do státního rozpočtu nevyčerpané finanční prostředky z akcí financovaných z programů ISPROFIN v celkové výši 1 665 tis. Kč, jejichž realizace byla v roce 2005 ukončena;
- účtoval o výdajích peněžních prostředků z pokladny dříve, než došlo k prokazatelnému výdeji peněz;
- účtoval o zaplacených zálohových fakturách přímo do nákladů a o následném daňovém dokladu neúčtoval;
- nezachytil všechny účetní případy účetními doklady a nezaznamenal je v účetních knihách;
- účtoval o pořízeném materiálu přímo do spotřeby, nevedl skladovou evidenci zásob a tyto neinventarizoval;
- neprovedl v letech 2005 a 2006 inventuru zůstatků na účtech účtových tříd 1, 2 a 3, přestože měly ke konci účetního období zůstatek.