

00/09

Majetek státu a rozpočtové prostředky, se kterými hospodaří rozpočtové a příspěvkové organizace v působnosti Ministerstva spravedlnosti

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2000 pod číslem 00/09. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Marie Hošková.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem státu a s přidělenými rozpočtovými prostředky u vybraných organizací.

Kontrolováno bylo období let 1997 až 1999 a v případě věcných souvislostí i předchozí období po vzniku dané organizace a období do ukončení kontroly.

Kontrolu provedly v období od března do srpna 2000 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru obrany a bezpečnosti, územního odboru střední Čechy, územního odboru jižní Čechy, územního odboru severovýchodní Čechy, územního odboru střední Morava.

Kontrolovanými osobami byly:

- Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „MSP“);
- rozpočtové organizace Rejstřík trestů, Justiční škola v Kroměříži (dále jen „Justiční škola“), Institut vzdělávání Ministerstva spravedlnosti (dále jen „Institut“) a Institut pro kriminologii a sociální prevenci (dále jen „IKSP“);
- příspěvkové organizace Zotavovna v Pracově, Zotavovna v Praze, Zotavovna v Přední Labské a Zotavovna ve Šlovicích.

Námítky proti kontrolnímu protokolu podané Rejstříkem trestů, Zotavovnou v Praze a Zotavovnou ve Šlovicích byly vypořádány rozhodnutími vedoucích skupin kontrolujících.

S e n á t N K Ú (ve složení: Mgr. Marie Hošková - předseda, JUDr. Eliška Kadaňová, Ing. Jiří Kalivoda a Ing. Zdeněk Rodr - členové) na svém zasedání, které se konalo dne 24. října 2000,

s c h v á l i l usnesením č. 00/09/54
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

Kontrolou byl u MSP ověřen systém zřizování, redisklace, řízení a kontroly rozpočtových a příspěvkových organizací (dále jen „RO“ a „PO“), včetně způsobu a rozsahu zabezpečení těchto organizací majetkem státu a rozpočtovými prostředky. U RO a PO byla prověřena celková úroveň jejich hospodaření s vymezeným majetkem a s přidělenými rozpočtovými prostředky, včetně oblasti zadávání veřejných zakázek, hospodářské (ved-

lejší) činnosti a plnění stanovených příjmů státního rozpočtu.

V působnosti MSP hospodaří čtyři RO a čtyři PO:

Rejstřík trestů byl zřízen od 1. 1. 1995 zákonem č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, jako RO přímo podřízená MSP. Statutárním orgánem je ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti. Do 31. 12. 1993 byl rejstřík trestů veden bývalou Generální prokuraturou ČR (dále jen „GP ČR“) jako abecedně uspořádaný soubor trestních listů osob pravomocně odsouzených soudy. Od 1. 1. 1994 do účinnosti zákona č. 269/1994 Sb. byl rejstřík trestů zabezpečován ve smyslu nařízení vlády ČSSR č. 54/1970 Sb., o rejstříku trestů.

Justiční školu zřídilo MSP jako RO dnem 1. 1. 1995. Posláním školy je zabezpečovat přípravu, výchovu a další vzdělávání vyšších soudních úředníků. V čele školy stojí ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti. Dle organizačního řádu MSP je ředitel školy podřízen řediteli personálního odboru ministerstva.

Institut byl zřízen ke dni 1. 4. 1988 jako ústřední výchovně-vzdělávací zařízení resortu pro další vzdělávání soudců, státních notářů, vedoucích a odborných pracovníků soudů a státních notářství a je RO. Dle statutu, resp. organizačního řádu, vydaného v roce 1988 a doposud novelizovaného, stojí v čele Institutu ředitel, který byl ustanoven rozhodnutím ministra spravedlnosti rovněž v roce 1988.

IKSP vznikl v působnosti GP ČR v roce 1960 na základě usnesení vlády ČSR. Po zrušení prokuratury a vzniku státního zastupitelství byl začleněn do resortu MSP zejména za účelem provádění výzkumné, studijní a analytické činnosti v oblasti kriminologie a sociální prevence. Statutárním orgánem je ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti.

Zotavovny v Pracově, v Praze, v Přední Labské a ve Šlovicích byly MSP zřízeny jako PO dnem 1. 4. 1997, a to zejména za účelem zabezpečování preventivních rehabilitací příslušníků Vězeňské služby ČR (dále jen „VS ČR“) a dále k poskytování ubytovacích a stravovacích služeb pro rekreace, pracovní porady a služební akce v rámci resortu. Statutárními orgány zotavoven jsou jejich ředitelé, které jmenuje a odvolává na základě zmocnění ministra spravedlnosti generální ředitel VS ČR. Do března 1997 byly zotavovny zálohovanými vnitřními organizačními jednotkami VS ČR, která je RO zřízenou zákonem.

RO a PO čerpaly v letech 1997 až 1999 z kapitoly 336 - Ministerstvo spravedlnosti následující objemy rozpočtových prostředků:

Čerpání rozpočtu RO (celkem, z toho investiční výdaje - dále jen „InV“)

(v Kč)

Organizace	Skutečné čerpání rozpočtových prostředků RO					
	1997		1998		1999	
	celkem	z toho InV	celkem	z toho InV	celkem	z toho InV
Rejstřík trestů	32 695 890	5 532 267	23 874 879	-	23 466 145	832 345
Justiční škola	12 532 133	1 864 853	11 976 110	1 725 200	11 878 294	297 392
Institut	8 009 045	-	9 088 623	788 523	8 519 965	-
IKSP	9 874 374	448 205	10 539 576	555 230	11 729 147	111 911
Celkem RO	63 111 442	7 845 325	55 479 188	3 068 953	55 593 551	1 241 648

Čerpání příspěvku na provoz PO

(v Kč)

Organizace	Objem příspěvků ze státního rozpočtu na provoz PO		
	1997	1998	1999
Zotavovna v Pracově	9 170 000	9 230 000	9 230 000
Zotavovna v Praze	7 570 000	6 495 000	7 015 000
Zotavovna v Přední Labské	3 930 000	3 810 000	4 365 000
Zotavovna ve Šlovicích	4 255 000	5 390 000	5 390 000
Celkem příspěvky PO	24 925 000	24 925 000	26 000 000

Ke dni 31. 12. 1999 vykázalo MSp hodnotu majetku kontrolovaných RO a PO v následujícím rozsahu:

Přehled o hodnotě majetku RO

(v Kč)

Účty	Druh majetku	Rejstřík trestů	Justiční škola	Institut	IKSP
013	software	5 963 900	-	20 160	-
012, 018, 019	ostatní NIM*	-	139 712	24 509	259 244
NIM celkem		5 963 900	139 712	44 669	259 244
021, 031	nemovitý majetek	-	55 711 136	-	-
022, 028, 029	ostatní majetek	30 583 068	21 713 141	4 207 513	4 305 629
HIM celkem**		30 583 068	77 424 277	4 207 513	4 305 629

Přehled o hodnotě majetku PO

(v Kč)

Účty	Druh majetku	Pracov	Praha	Přední Labská	Šlovice
013	software	86 210	195 650	-	-
018 a 019	jiný NIM*	24 476	80 451	1 890	-
NIM celkem		110 686	276 101	1 890	-
021, 031	nemovitý majetek	44 477 282	25 272 279	65 466 315	22 102 104
022, 028, 029	ostatní majetek	12 337 721	6 970 189	19 306 656	6 262 510
HIM celkem**		56 815 003	32 242 468	84 772 971	28 364 614

Poznámka:

* Nehmotný investiční majetek (dále jen „NIM“);

** Hmotný investiční majetek (dále jen „HIM“).

II. Kontrolou u MSp bylo zjištěno:

MSp při výkonu povinností vůči RO a PO, které zřídilo ve své působnosti, nesplnilo požadavky zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů, a to zejména v ustanoveních § 20 a § 24, kde je mj. stanoveno:

„Ministerstva ... plní v okruhu své působnosti úkoly stanovené v zákonech ...“

„Ministerstva ... dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.“,

a to tím, že

1. při zřizování nebo delimitaci organizací v rámci své působnosti neplnilo povinnosti ve smyslu ustanovení § 31 odst. 2 a 5 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), kde je mj. stanoveno:

„Zřizovatel vydá o vzniku organizace zřizovací listinu, která musí obsahovat:

- a) označení zřizovatele,*
- b) název, sídlo organizace a její identifikační číslo; název musí vylučovat možnost záměny s názvy jiných organizací,*
- c) vymezení základního účelu a tomu odpovídajícího předmětu činnosti,*
- d) označení statutárních orgánů,*
- e) vymezení majetku, k němuž má organizace právo hospodaření,*
- f) vymezení doby, na kterou je organizace zřizována.“*

„Zřizovatel je povinen zabezpečit oznámení o zřízení, sloučení, splynutí, rozdělení, případně zrušení rozpočtové nebo příspěvkové organizace v Ústředním věstníku České republiky, a to s uvedením údajů podle odst. 2. ...“

A. u RO:

a) MSp od zřízení Rejstříku trestů zákonem č. 269/1994 Sb. až do doby ukončení kontroly nevymezilo majetek, ke kterému má tato organizace právo hospodaření. Ministr spravedlnosti rovněž nejmenoval ředitele Rejstříku trestů dle § 1 odst. 2 zákona č. 269/1994 Sb. a ten v důsledku toho vykonává funkci stále na základě dekretu generálního prokurátora ČR ze dne 1. 12. 1990.

b) Při zřízení Justiční školy vydalo MSp zřizovací listinu, ve které však neuvedlo identifikační číslo organizace, nevymezilo majetek, ke kterému má škola právo hospodaření, nestanovilo dobu, na kterou je organizace zřizována, a její zřízení neoznámilo v Ústředním věstníku ČR. Ani do doby ukončení kontroly nezabezpečilo MSp změnu nebo doplnění zřizovací listiny, přestože Justiční škola k 31. 12. 1999 hospodařila s nemovitým majetkem v pořizovací ceně 55 711 136 Kč. Část tohoto majetku (objekty kolejí I a garáží), který užívá Justiční škola, si MSp v roce 1994 pronajalo od Pozemkového fondu ČR (dále jen „PF ČR“), ale právně nezabezpečilo vztah školy k tomuto majetku.

MSp rovněž v rozporu s ustanovením § 14 odst. 3 písm. a) vyhlášky MF č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, nestanovilo Justiční škole od doby jejího zřízení až do konce roku 1999 rozsah a podmínky hospodářské činnosti, přestože škola provozovala ubytovací služby na kolejích i pro cizí osoby za úhradu, kdy například v roce 1998 vykázala za tyto služby příjem 65 300 Kč.

c) MSp nezajistilo od nabytí účinnosti zákona č. 576/1990 Sb. novelizaci zřizovací listiny Institutu tak, aby odpovídala novým společenským a právním normám (zrušení státního notářství, vznik státního zastupitelství, nové právní předpisy v oblasti zřizování, usměrňování a kontroly hospodaření organizací v působnosti ústředních orgánů apod.).

V důsledku toho MSp:

- předložilo pouze zřizovací listinu Institutu vydanou „v souladu s usnesením plenárního zasedání ústředního výboru KSČ“ z prosince 1987, dle které byl zřízen jako RO v civilní části MSp ČSR od 1. 4. 1988. Tímto dokumentem nebylo organizaci stanoveno identifikační číslo, zejména však nebyl Institutu vymezen žádný majetek a o zřízení nebylo učiněno oznámení v Ústředním věstníku ČR. Ze strany MSp se v písemném styku často vyskytují odlišnosti v názvu organizace a rovněž dodavatelé při fakturaci služeb a prací užívají různé zjednodušené názvy Institutu;
- ponechalo Institutu statut a organizační řád z roku 1988 s ustanoveními o organizaci, počtech osob, posláním a náplní činnosti kateder, které již neodpovídají skutečnému stavu v kontrolovaném období let 1997 až 1999. Statut i organizační řád stále obsahují povinnosti, jako např. „zabezpečovat vzdělávání pracovníků resortu vedoucí ke zdokonalování jejich politicko-odborné způsobilosti“, „provádět vzdělávací činnost pracovníků státních notářství, lektorů ideově-politického vzdělávání“ a podobně.

d) MSp nedoložilo žádné delimitační rozhodnutí o změně a začlenění IKSP od bývalé GP ČR do své působnosti. Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, změnu podřízenosti a způsobu financování rozpočtových organizací rušené prokuratury neřešil. Rovněž nikdy nevymezilo rozsah přecházejícího majetku, práv a závazků, ani nezabezpečilo oznámení příslušných změn v Ústředním věstníku ČR. MSp od GP ČR nepřevzalo ani samo IKSP zřizovací listinu nevydalo. Po jeho začlenění do resortu ke dni 1. 1. 1994 mu pouze vydalo statut schválený ministrem až 14. 7. 1994 a zveřejněný v Instrukci MSp až 22. 5. 1995, tedy více než rok po změně podřízenosti organizace.

B. u PO:

a) MSp vydalo zřizovací listiny zotavoven s tím, že PO vznikají dnem 1. 4. 1997, přestože tyto listiny byly schváleny ministryní spravedlnosti dne 14. 5. 1997 a zotavovným byly doručeny až v červnu 1997. Zotavovny nesestavily ke dni svého vzniku rozvahu jako nové organizace a také neotevřely účetní knihy, ale pokračovaly v účetních zápisech, které prováděly jako vnitřní organizační jednotky RO, ze které byly vyčleněny. Rovněž v rozvaze i účetní závěrce roku 1997 vycházely zotavovny z počátečních stavů k 1. 1. 1997 místo k 1. 4. 1997.

- b) MSp nestanovilo zotavovným v rozporu s ustanovením § 29 odst. 3 vyhlášky MF č. 205/1991 Sb. rozsah a podmínky hospodářské činnosti, ačkoliv některé činnosti uvedené ve zřizovací listině mezi hospodářské činnosti patří (rekreace všech zaměstnanců resortu MSp a jejich rodinných příslušníků, ubytování a stravování cizích fyzických a právnických osob, drobný prodej, půjčování sportovních a drobných předmětů, provozování sportovních zařízení). V důsledku toho zotavovny ve svém účetnictví účtovaly o všech činnostech jako o činnosti hlavní a výsledky hospodářské činnosti nevykazovaly. Uvedený stav přetrvával po celé kontrolované období a hospodářská činnost zotavoven byla upravena doplňky zřizovacích listin až v roce 2000.
- c) MSp v ustanovení čl. V zřizovacích listin přeneslo výkon povinností zřizovatele vůči vlastním PO na statutární orgán podřízené RO, kde mu zejména uložilo jmenovat a odvolávat ředitele zotavoven, upravovat otázky zásadního významu vůči zotavovným a zotavovným stanovilo povinnost řídit se organizačním řádem a vnitřními předpisy této RO; uvedený postup MSp přispěl k tomu, že:
- po vzniku PO nebyly se zaměstnanci uzavřeny pracovní smlouvy ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 a § 32 odst. 1 zákoníku práce, ale byly jim po dobu cca jednoho roku (v části případů až do prosince 1998) ponechány pracovní smlouvy uzavřené s předchozím zaměstnavatelem;
 - platové poměry zaměstnanců zotavoven byly ne správně upraveny podle nařízení vlády č. 79/1994 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a složek, orgánů celní správy, příslušníků Sboru požární ochrany a zaměstnanců některých dalších organizací (služební platový řád), ve znění pozdějších nařízení vlády, místo podle nařízení vlády ČR č. 251/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců rozpočtových a některých dalších organizací. V důsledku toho zotavovny neoprávněně proplatily ze svého rozpočtu zaměstnancům 25% zvýšení platového tarifu, v souhrnné výši cca 5 696 tis. Kč a průměrně 30 tis. Kč odchodného na jednoho příslušníka;
 - do zotavoven byli v letech 1997 až 1998 neoprávněně zařazeni jako zaměstnanci PO uniformovaní příslušníci (celkem 16 příslušníků), k jejichž setrvání ve služebním poměru nebyl od 1. 4. 1997 právní důvod a kteří navíc neoprávněně pobírali hmotné a finanční výhody příslušníků bezpečnostních sborů v různém rozsahu (výstrojní zabezpečení, příspěvek na údržbu výstroje v rozsahu od 4 000 Kč do 9 000 Kč na jednoho příslušníka, delší dovolená, preventivní rehabilitace atd.).
- d) MSp vymezilo v čl. VI a příloze č. 1 zřizovací listiny Zotavovny v Přední Labské nemovitý majetek neúplně a v rozporu se skutečností; ve zřizovací listině (ani v jejích přílohách) nejsou uvedeny pozemky, přestože v katastru nemovitostí jsou uvedeny pozemky s právem hospodaření této organizace o celkové výměře 9 929 m². Dále MSp do doby ukončení kontroly NKÚ nedořešilo problém části zastavěných pozemků zotavovny, na nichž se nacházejí stavby zotavovny (např. bazén, hřiště, příjezdová komunikace k hlavní budově apod.) a které přešly do správy PF ČR podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku;
2. MSp jako správce kapitoly nedůsledně plnilo povinnosti ve smyslu § 3 odst. 2 písm. d) vyhlášky MF č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, kde je mj. stanoveno:
- „Jako správce kapitoly ústřední orgán především ...*
- d) usměrňuje a kontroluje hospodaření s rozpočtovými prostředky v rámci kapitoly ...“*
- a) MSp dlouhodobě přehlíželo stav, kdy ředitel Institutu vnitřní směrnici stanovil od 1. 9. 1994 všem zaměstnancům v trvalém pracovním poměru paušálně osobní hodnocení ve výši 30 % tarifního platu bez vazby na vyhodnocení pracovních výsledků zaměstnanců, tedy v rozporu s podmínkami stanovenými v nařízení vlády č. 251/1992 Sb.
- b) MSp v kontrolovaném období neusměrňovalo ani nekontrolovalo hospodaření PO se mzdovými prostředky. Překročení stanoveného limitu mzdových nákladů PO v roce 1997 v souhrnné výši o 1 469 816 Kč a v roce 1998 o 1 442 684 Kč řešilo až dodatečně odvody prostředků zlepšeného hospodářského výsledku do příjmů státního rozpočtu, a to na základě zúčtování a vypořádání vztahů se státním rozpočtem schváleného ministrem financí.
- c) MSp nevyžadovalo, aby zotavovny jako PO zřízené MSp předkládaly zřizovateli úplnou účetní závěrku a prováděly řádné zúčtování finančních vztahů se zřizovatelem; účetní závěrku předkládaly v neúplné a neověřené podobě zprostředkovaně cestou resortní rozpočtové organizace, což je v rozporu
- s ustanovením § 18 odst. 1 písm. c) a odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, kde je mj. stanoveno:
- „Účetní závěrku v soustavě podvojného účetnictví tvoří ...*
- c) příloha.“*
- „Příloha obsahuje údaje týkající se způsobů oceňování, postupů odpisování, postupů účtování použitých v účetním období, za něž se účetní uzávěrka sestavuje, a informace, které jsou důležité pro posouzení stavu majetku a závazků, finanční situace a hospodářského výsledku účetní jednotky.“,*
- s ustanovením § 34 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb., kde je stanoveno:

„Příspěvková organizace provede po uplynutí rozpočtového roku zúčtování finančních vztahů se zřizovatelem podle zásad stanovených zvláštními předpisy.“

Rovněž otevírání rozpočtových limitů PO (pro čerpání dotací na investice, pro příspěvek zřizovatele na činnost organizace) provádí v rozporu s ustanovením § 31 odst. 1 vyhlášky č. 205/1991 Sb. za zřizovatele zprostředkovaně resortní rozpočtová organizace, která však PO ekonomicky nezajišťuje.

d) MSp při usměrňování a kontrole hospodaření jím zřízených PO neověřovalo vykazované hospodářské výsledky, a to zejména s ohledem na neodůvodněné poskytování částí hmotného a nehmotného majetku zotavovným z prostředků resortní rozpočtové organizace v období od 1. 4. 1997 do 31. 12. 1999:

- 7 ks osobních počítačů, 9 ks monitorů, 17 programů pro PC,
- 3 osobní automobily, 1 malotraktor s žacím strojem a 1 přívěs za osobní automobil,
- 4 ks faxů a 2 ks mobilních telefonů.

MSp rovněž tolerovalo skutečnost, že podřízená RO převedla v roce 1999 zotavovně v Pracově ze svého rozpočtu investiční prostředky ve výši cca 1 mil. Kč na rekonstrukci kotelny, přičemž tato neoprávněná dotace mj. nebyla ani zohledněna ve vykázaném hospodářském výsledku;

3. MSp nerespektovalo ustanovení § 4 odst. 1 vyhlášky FMF č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem, kde je mj. stanoveno:

„Právo hospodaření s věcmi, které jsou součástí národního majetku ..., přísluší té organizaci, která je pověřena úkoly, k jejichž plnění národní majetek slouží ... Užívá-li národní majetek k plnění svých úkolů několik organizací, přísluší právo hospodaření té organizaci, která užívá v poměru k ostatním jeho největší část ...“

MSp pozemek v k. ú. Kroměříž, k němuž má právo hospodaření a který pro svoji činnost nevyužívá, nepřevadlo do práva hospodaření Justiční škole, která ho plně využívá od doby svého zřízení.

MSp nepřevadlo Institutu do práva hospodaření movitý majetek (vybavení interiérů a nábytku), který samo vůbec nevyužívá a který naopak Institut plně využívá již od roku 1995.

III. Kontrolou rozpočtových a příspěvkových organizací bylo zjištěno, že porušily:

1. zákon č. 576/1990 Sb., a to v ustanoveních:

a) § 11 odst. 1, kde je stanoveno:

„Rozpočtové prostředky mohou být použity pouze v příslušném rozpočtovém roce, a to k účelům, na které byly státním rozpočtem republiky určeny.“

Rejstřík trestů v roce 1997 použil část účelově určených investičních rozpočtových prostředků poskytnutých na vybavení interiéru ve výši 787 985 Kč (z celkové hodnoty 5 467 454 Kč) ke stavebním úpravám budovy, ke které má právo hospodaření Vrchní soud v Praze. Objem rozpočtových prostředků, kterým došlo ke zhodnocení cizí budovy, Vrchnímu soudu v Praze nepřeučtoval, ale zahrnul ho do celkové pořizovací ceny vybavení vlastního interiéru.

Justiční škola v kontrolovaném období použila z rozpočtových prostředků určených na opravy a rekonstrukce vlastních objektů částku cca 363 000 Kč na zhodnocení objektu, ke kterému vykonává právo hospodaření PF ČR:

b) § 32 odst. 3, kde je mj. stanoveno:

„Příspěvkové organizace jsou povinny dbát, aby ... dodržely stanovené finanční vztahy ke státnímu rozpočtu republiky, případně rozpočtu svého zřizovatele.“

a současně nařízení vlády č. 48/1995 Sb., o usměrňování výše prostředků vynakládaných na platy a na odměny za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, kde je v § 4 odst. 1 písm. a) mj. uvedeno:

„Výše prostředků na platy příspěvkové organizace ... se usměrňuje na základě rozhodnutí zřizovatele ...“

a) vymezením limitu prostředků na platy a počtu zaměstnanců pro kalendářní rok zřizovatelem, ...“

Zotavovny v kontrolovaném období překračovaly limity prostředků na platy stanovené zřizovatelem, a to Zotavovna v Přední Labské v roce 1998 o 108 550 Kč, Zotavovna v Pracově v roce 1997 o 982 700 Kč a v roce 1998 o 1 151 342 Kč, Zotavovna ve Šlovicích v roce 1997 o 487 116 Kč a v roce 1998 o 182 792 Kč;

2. vyhlášku č. 205/1991 Sb., a to v ustanoveních:

a) § 30 odst. 2, kde je mj. stanoveno:

„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, aby ... plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejehospodárnějším způsobem a aby efektivně využívala rozpočtových prostředků. Rozpočtové prostředky může používat jen k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb ...“

Rejstřík trestů v období od 1. 4. 1996 do 31. 5. 2000 neoprávněně vyplatil ze mzdových prostředků částku 85 900 Kč zaměstnanci, kterého nesprávně zařadil v uvedeném období do vyšší platové třídy.

Justiční škola v letech 1997 až 1999 neoprávněně vyplatila ze mzdových prostředků 25 180 Kč v důsledku nesprávně započítané praxe u sedmi zaměstnanců.

Institut v roce 1999 neoprávněně uhradil ze svého rozpočtu při pořádání vzdělávacích akcí s účastí osob

z mimoresortních orgánů a organizací výdaje za ubytování a stravování cizích účastníků v částce min. 33 000 Kč.

Zotavovna v Praze v roce 1998 neoprávněně uhradila ze svého rozpočtu čtyřem bývalým příslušníkům bezpečnostní složky odchodné ze služebního poměru ve výši 124 983 Kč a současně uhradila náklady na pořízení a údržbu výstroje těchto příslušníků ve výši 18 641 Kč, ačkoli danou povinnost měl bývalý zaměstnavatel;

b) § 41 odst. 2, kde je mj. stanoveno:

„Rozpočtová organizace zúčtuje na vrub rozpočtu zřizovatele na běžný rok jen ty výdaje, které se hospodářsky týkají tohoto roku ...“

Justiční škola zaučtovala výdaje vynaložené v roce 1996 za knihy, učební pomůcky a tisk ve výši 23 353 Kč až v roce 1997.

Institut hradil nájemné za garážové stání nepravděelně bez ohledu na účetní období a související věcné plnění. Například z rozpočtu roku 1999 uhradil Institut nájem až do prosince 2000, přestože v příslušné smlouvě zálohové platby nejsou sjednány;

c) § 48, kde je uvedeno:

„Organizace hradí nákup odborných knih, brožur, časopisů, mikrofilmů a jiných podobných předmětů pouze pro své knihovny.“

Institut v letech 1997 až 1999 nakoupil knihy, odborné příručky a písemné překlady cizí literatury v souhrnné ceně 643 906 Kč. Obdobně IKSP v daném období nakoupil brožury a písemné překlady v ceně 838 730 Kč. Tyto knihy, odborné příručky, učebnice a písemné překlady nebyly nakoupeny pro knihovny organizací, nebyly do knihoven zařazeny a o jejich předání do používání konkrétním osobám není veden žádný záznam. Rovněž nebyly předloženy průkazné doklady o předání těchto publikací cizím subjektům v rámci seminářů a školení nebo o jejich expedici dalším organizacím;

3. zákon č. 563/1991 Sb., a to v ustanoveních:

a) § 7 odst. 1, kde je stanoveno:

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

Rejstřík trestů vede nesprávně na účtu „Samostatné movité věci a soubory movitých věcí“ i prvky stavebního charakteru (obklady, portálová stěna, zabudované skříně a dveře) zhodnocující užívanou budovu v ceně 787 985 Kč.

Justiční škola po celé kontrolované období nevedla nemovitosti, ke kterým má právo hospodaření na základě smluv ze dne 27. 9. 1996 a 27. 4. 1998, ve svém účetnictví. Naopak ve svém účetnictví vedla pozemek v ceně 167 400 Kč, aniž k němu prokázala jakýkoliv právní vztah.

Zotavovna v Pracově ani k 31. 12. 1999 neocenila a nezavedla do účetnictví pozemky o výměře 1 743 m², ke kterým má právo hospodaření, přestože je vykazovala již v inventurním výkazu za rok 1998.

Zotavovna v Praze od svého vzniku účtovala o pozemcích a budovách, ačkoliv není v katastru nemovitostí vedena jako nositel práva hospodaření. Dále v letech 1997 - 1999 nesprávně navýšila pořizovací cenu budovy o částku 1 202 010 Kč, vykázala o tuto částku nižší provozní náklady, a tím zkreslila celkový hospodářský výsledek.

Zotavovna v Přední Labské v roce 1997 nesprávně zaučtovala pořizovací cenu objektu lyžařského vleku nižší o 15 750 Kč a obdobně nesprávně zaučtovala pořizovací cenu rolby nižší o 15 000 Kč. Uvedené částky zaučtovala do provozních nákladů, a tím zkreslila hospodářský výsledek za rok 1997;

b) § 12 odst. 2, kde je stanoveno:

„Účetní zápisy provádějí účetní jednotky srozumitelně, přehledně a způsobem zaručujícím jejich trvanlivost.“

a současně § 35 téhož zákona, kde je stanoveno:

„Opravy v účetních dokladech, účetních knihách a v ostatních účetních písemnostech nesmějí vést k neúplnosti, neprůkaznosti a nesprávnosti účetnictví.“

Justiční škola v pokladních knihách za léta 1997 až 1999 prováděla opravy přepisováním, škrtnutím a vymazáváním, čímž opravené účetní zápisy byly neprůkazné, z části nepřehledné nebo nesrozumitelné a ani v jednom případě nebyla uvedena osoba, která opravu provedla;

c) § 28 odst. 2, kde je stanoveno:

„Účetní jednotky podle odstavce 1 sestavují odpisový plán jako podklad k vyčíslení opravek odpisovaného majetku v průběhu jeho používání; ...“

Zotavovna v Pracově v celém kontrolovaném období nesestavovala odpisový plán jako podklad k vyčíslení opravek odpisovaného majetku, přestože majetek odepisovala;

4. zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákona č. 148/1996 Sb., a to v ustanovení § 3 odst. 3, kde je mj. stanoveno:

„Uzavření smlouvy na veřejnou zakázku jiným způsobem než na základě obchodní veřejné soutěže ... je přípustné pouze při splnění podmínek stanovených v části třetí tohoto zákona.“

když v třetí části tohoto zákona je

a) v § 49 odst. 1 mj. stanoveno:

„U veřejných zakázek, u kterých výše budoucího peněžního závazku ze smlouvy bez daně z přidané hodnoty přesáhne ... 500 000 Kč v ostatních případech“

může zadavatel uzavřít smlouvu na podkladě písemné výzvy učiněné nejméně pěti zájemcům.“

Institut v kontrolovaném období zabezpečoval podstatnou část školení, seminářů a dalších vzdělávacích akcí přímými objednávkami u soukromých subjektů bez zadání veřejné zakázky. Jen v oblasti zabezpečení nájmu potřebných prostor uhradil v roce 1997 částku 767 149 Kč, v roce 1998 částku 1 910 567 Kč a v roce 1999 částku 1 117 187 Kč bez zadání veřejné zakázky. Dále v roce 1998 předložil k zadání veřejné zakázky na pořízení počítačů a tiskárny za cca 600 000 Kč vyzývací dopis místo pěti zájemcům pouze jednomu zájemci.

Zotavovna v Praze objednala přímo u jediné firmy práce a materiál bez zadání veřejných zakázek v roce 1997 v částce 880 343 Kč a v roce 1998 v částce 994 308 Kč;

b) v § 49a odst. 1 mj. stanoveno:

„U veřejných zakázek, u kterých výše budoucího peněžního závazku ze smlouvy činí více než 100 000 Kč bez daně z přidané hodnoty ..., je zadavatel povinen vyžádat si před zadáním veřejné zakázky nabídky nejméně od tří zájemců.“

Institut v roce 1998 objednal a uhradil bez zadání veřejné zakázky překladatelské činnosti za 445 480 Kč.

IKSP řešil nákup výpočetní techniky v roce 1997 v objemu 448 205 Kč a v roce 1998 v objemu 465 596 Kč na základě dílčích přímých objednávek bez zadání veřejné zakázky.

Zotavovna v Praze v roce 1999 objednala přímo u jediné firmy práce a materiál bez zadání veřejných zakázek v částce 297 400 Kč;

c) v § 50 odst. 1 písm. c) mj. stanoveno:

„Uzavření smlouvy na podkladě písemné výzvy zasláné zadavatelem jednomu zájemci o veřejnou zakázku k podání nabídky se přípouští v případě ...

c) dodatečné nebo opakované veřejné zakázky (především z důvodu standardizace nebo slučitelnosti předmětu veřejné zakázky), pokud svým rozsahem nepřekročí 50 % ceny původní veřejné zakázky ...“

Zotavovna ve Šlovicích uzavřela v září 1996 smlouvu o dílo na výstavbu venkovního bazénu v ceně 944 090 Kč. K této smlouvě následně uzavřela dodatky na rozšíření předmětu smlouvy s navýšením ceny původní veřejné zakázky o 752 595 Kč, tj. o cca 80 %;

5. ustanovení § 10 odst. 3 vyhlášky MF č. 310/1995 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, kde je uvedeno:

„Celková výše darů může činit nejvýš 15 % z příjedu do fondu na běžný rok.“

Zotavovna v Pracově poskytla v roce 1997 svým zaměstnancům dary ve výši 38 000 Kč, tj. 42 % z celkového

příjedu do fondu. Rovněž v roce 1998 zotavovna poskytla z fondu dary ve výši 31 000 Kč, což představovalo 34 % z příjedu do fondu a obdobně v roce 1999 poskytla dary v ceně 23 000 Kč, tj. 28 % z celkového příjedu do fondu.

Příspěvkové organizace v celém kontrolovaném období nerespektovaly ustanovení § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 251/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců rozpočtových a některých dalších organizací, ve znění nařízení vlády č. 76/1994 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Toto nařízení stanoví

a) katalog prací a kvalifikační předpoklady, způsob zařazování do platových tříd, stupňů platových tarifů a způsobu jejich určení, ...

zaměstnancům rozpočtových organizací ... a zaměstnancům příspěvkových organizací ...“

Všechny zotavovny od doby svého vzniku jako PO (1. 4. 1997) až do 31. 12. 1999 při stanovení platu všem zaměstnancům nepostupovaly v souladu s nařízením vlády č. 251/1992 Sb., které se na zaměstnance zotavoven vztahovalo, ale nesprávně jim stanovovaly platy dle nařízení vlády č. 79/1994 Sb. V důsledku uvedeného postupu bylo mimo jiné neoprávněně vypláceno k příslušnému platovému tarifu i 25% zvýšení. Podle platových zařazení představovala tato neoprávněně přiznaná částka u Zotavovny v Pracově cca 1 705 300 Kč, u Zotavovny v Praze cca 1 032 000 Kč, u Zotavovny v Přední Labské cca 1 594 500 Kč a u Zotavovny ve Šlovicích cca 1 364 300 Kč.

Dále bylo zjištěno:

1. MSp při předávání centrálně pořízeného licenčního počítačového programového vybavení (dále jen „SW“) rozpočtovým organizacím nevypracovalo doklady, na základě kterých byl SW v minulých letech předán do užívání. Tyto doklady vypracovávalo MSp teprve v době kontroly, přestože v průběhu minulých let umožnilo např. Justiční škole, Institutu, IKSP a Rejstříku trestů používat bez řádného zdokladování 107 programů v souhrnné ceně 677 104 Kč.

2. Zotavovnam naopak MSp neposkytlo žádný SW, tyto PO nemají k dispozici resortní informační systém ekonomických agend (dále jen „IRES“) a užívají vlastní SW, který však není plně kompatibilní se SW užívaným v ekonomické oblasti civilní části resortu.

3. V resortu stále přetrvává neuspokojivý stav, kdy pouze malá část organizací MSp, a to ještě v omezeném rozsahu, využívá resortní informační systém ekonomických agend IRES k evidenci a účtování o majetku. Většinou organizace využívají jiné, méně vhodné pomocné programové prostředky, které však nesplňují požadavky průkaznosti a neměnnosti provedených účetních záznamů ve smyslu zákona č. 563/1991 Sb.

4. MSp dlouhodobě neřeší stav, kdy resortní organizace nerespektují ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 97/1974 Sb., o archivnictví, ve znění zákona č. 343/1992 Sb., kde je mj. stanoveno:

„Státní orgány, ... jiné právnické osoby ... jsou povinny zajišťovat odbornou správu písemností vzešlých z jejich činnosti, popřípadě z činnosti jejich předchůdců (včetně písemností došlých); dbají při tom o řádnou spisovou evidenci, účelné a bezpečné uložení písemností a o jejich řádné vyřazování při skartačním řízení.“

V oblasti péče o písemnosti vzniklé z činnosti RO a PO na úseku ekonomických činností a hospodaření s majetkem státu nebyla zabezpečena řádná spisová evidence dokladů o majetku, části účetních dokladů a nebyla zabezpečena ani řádná archivace účetních dokladů těchto účetních jednotek ve smyslu § 31 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb.

Vyhodnocení

Kontrola hospodaření s majetkem státu a s rozpočtovými prostředky u rozpočtových a příspěvkových organizací v působnosti Ministerstva spravedlnosti prokázala tyto vážné nedostatky:

Ministerstvo spravedlnosti při zřizování rozpočtových a příspěvkových organizací nevydalo nebo vydávalo neúplné zřizovací listiny, které chybně vymezovaly nebo vůbec nevymezovaly majetek, k němuž mají tyto organizace právo hospodaření. Dále byl ve zřizovacích listinách nesprávně stanoven účel a tomu odpovídající předmět hlavní činnosti, bez vymezení rozsahu a podmínek činnosti hospodářské. V důsledku toho nevedly zejména příspěvkové organizace oddělené účetnictví o hospodářské činnosti, nevykazovaly její výsledky, a tím zkreslovaly celkový hospodářský výsledek.

Příspěvkové organizace nevedly účetnictví úplně, správně a průkazně tak, jak ukládá zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, překračovaly stanovené limity prostředků vyčleněných na platy, neodůvodněně zaměstnávaly příslušníky ozbrojené složky se všemi souvisejícími výhodami, neúplně evidovaly a účtovaly o užívaném majetku, ke kterému jim bylo vymezeno právo hospodaření, a porušovaly zákon o zadávání veřejných zakázek.

Rozpočtové organizace nerespektovaly zásady hospodaření se mzdovými prostředky, porušovaly zásady

pořizování, evidence a účtování o majetku státu a rovněž porušovaly zákon o zadávání veřejných zakázek.

Závažné nedostatky byly zjištěny v oblasti odborné správy písemností, kde v činnosti kontrolovaných rozpočtových a příspěvkových organizací docházelo k porušování zákona č. 97/1974 Sb., o archivnictví.

Příčiny uvedeného stavu spočívají především v tom, že Ministerstvo spravedlnosti:

- nesprávně přistupovalo k právnímu aktu zřizování rozpočtových a příspěvkových organizací ve své působnosti,
- nevěnovalo dostatečnou pozornost řízení a kontrole činnosti rozpočtových organizací, zejména však organizací příspěvkových, u nichž výkon povinností zřizovatele přeneslo na statutární orgán resortní rozpočtové organizace,
- nemělo ujasněnu koncepci účelu, předmětu činnosti a hlavních úkolů, pro které byly rozpočtové a příspěvkové organizace zřízeny,
- nezabezpečilo zapracování změn obecně závazných právních předpisů do příslušných vnitřních normativních aktů, zejména do zřizovacích listin, organizačních rádu a statutů.

Kontrolou bylo prokázáno přetrvávání nedostatků, které byly zjištěny již v minulých letech kontrolními akcemi NKÚ č. 97/19 a č. 98/22, a to zejména:

Ministerstvo spravedlnosti stále vydává a vede Ústřední věstník ČR na základě již zastaralého usnesení vlády ČSR ze dne 6. května 1969 č. 72. Zásady stanovené tímto usnesením se v současné době neplní, zainteresované ústřední orgány je nerespektují a samo Ministerstvo spravedlnosti v Ústředním věstníku ČR neuveřejnilo žádné údaje ani o rozpočtových organizacích zřízených ve své působnosti. Ústřední věstník neztrácí na významu, naopak zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, který nabývá účinnosti od 1. 1. 2001, ukládá v § 5 odst. 3 povinnost oznamovat v Ústředním věstníku ČR vznik, změny a zánik organizační složky zřízené v působnosti ministerstev.

Na úseku ekonomických agend, včetně účetnictví, stále přetrvává nízký stupeň využití resortního informačního systému IRES, který je do provozu zaváděn již déle než 5 let. Příspěvkovým organizacím tento informační systém Ministerstvo spravedlnosti k využívání vůbec nepředalo.