

95/7

Kontrolní závěr z kontroly hospodaření a privatizace příspěvkové organizace ORBIS Praha

Předmětná kontrolní akce byla na základě podnětu stálé komise Poslanecké sněmovny pro sdělovací prostředky zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1995 pod číslem 95/7.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem státu a nakládání s prostředky státního rozpočtu, včetně nakládání s majetkem státu v etapě přípravy privatizace organizace ORBIS Praha.

Kontrola byla provedena skupinou kontrolujících z Odboru hospodářské politiky a zahraničních věcí NKÚ na Ministerstvu hospodářství a v příspěvkové organizaci ORBIS Praha.

Námítky ke kontrolnímu protokolu podalo Ministerstvo hospodářství. Bylo o nich rozhodnuto vedoucím skupiny kontrolujících ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách nebylo podáno.

S e n á t N K Ú (ve složení: Mgr. Marie Hošková - předseda, JUDr. František Bárta, Ing. Jiří Kalivoda, Ing. Jana Krejčová - členové) na zasedání dne 4. října 1995

s c h v á l i l usnesením č. 95/7/162
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

Usnesením vlády České republiky č. 153 ze dne 31. 3. 1993, o způsobu využití majetku České republiky, k němuž podle usnesení vlády ČR č. 32 ze dne 20. 1. 1993, o opatřeních souvisejících s aplikací zákona č. 597/1992 Sb., o zrušení Československého rozhlasu, Československé televize a Československé tiskové kanceláře, vykonávalo prozatímní správu Ministerstvo financí, uložila vláda pod bodem II/1/f místopředsedovi vlády a ministru financí zajistit převod majetku uvedeného v bodech k) až o) přílohy tohoto usnesení do práva hospodaření Ministerstva hospodářství s tím, že nemovitý majetek se převádí včetně movitých věcí, které k němu patří, a včetně majetkových práv a závazků s tímto majetkem souvisejících.

Pod bodem II. 3 tohoto usnesení vláda uložila místopředsedovi vlády a ministru financí ve spolupráci s ministrem hospodářství vypracovat a předložit vládě ke schválení do 30. 4. 1993 návrh na zřízení příspěvkové organizace, do jejíhož práva hospodaření by byl převeden majetek převáděný Ministerstvem financí podle bodu II. 1f) tohoto usnesení.

Na základě usnesení vlády ČR č. 335 ze dne 23. 6. 1993, o zřízení příspěvkové organizace ORBIS a zásadách její činnosti, byla rozhodnutím ministra hospodářství č. 61 ze dne 9. 7. 1993 zřízena příspěvková organizace ORBIS s účinností od 12. 7. 1993. Přílohou tohoto

rozhodnutí je zřizovací listina a statut příspěvkové organizace ORBIS. Podle zřizovací listiny je základním posláním příspěvkové organizace ORBIS Praha (dále jen "Orbis"):

- a) zajišťovat výzkum a vývoj technologií v oblasti audiovizuální techniky,
- b) vyvíjet, vyrábět a úplatně nabízet k šíření produkty zvukové a obrazové, včetně reklamní, propagační a publicistické činnosti,
- c) shromažďovat, zpracovávat a úplatně nabízet k šíření informace nejrůznějšího charakteru,
- d) zajišťovat překladatelské služby všeho druhu,
- e) provádět nakladatelskou a vydavatelskou činnost,
- f) poskytovat služby a provádět obchodní služby.

Podle bodu 11 zřizovací listiny je majetek, k němuž má Orbis právo hospodaření, vymezen předávacím protokolem Ministerstva financí.

Ve statutu příspěvkové organizace Orbis v Čl. III. 1 je mimo jiné stanoveno, že

"Ke kontrole činnosti a hospodaření organizace je ustanovena 5-ti členná dozorčí rada, jejíž členy jmenuje ministr hospodářství ..."

Podle statutu dozorčí rada zejména posuzuje materiály a návrhy ředitele organizace týkající se koncepce a hospodářské činnosti organizace, projednává rozpočet organizace a navrhuje ministru hospodářství a generálnímu řediteli organizace opatření směřující ke zlepšení hospodaření organizace.

Do doby ukončení kontroly nebyla dozorčí rada ustanovena a její činnost supluje se souhlasem ministra pouze tříčlenná ad hoc skupina vedoucích pracovníků ministerstva.

V rozpočtu na příslušný rok je Orbisu zřizovatelem stanovována závazně výše příspěvku na činnost. Výše příspěvku a jeho čerpání během roku není zřizovatelem vázáno ve smyslu § 17 odst. 2 vyhlášky ministerstva financí č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu ČR a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, na stanovené ukazatele, např. na jednotku výkonů nebo kapacit zabezpečovaných organizací. Vnitřní rozdělování příspěvku na činnost probíhá podle uvážení a potřeb Orbisu. Dalšími ukazateli rozpočtu Orbisu jsou tržby, náklady, limit mzdových prostředků a počet pracovníků.

V roce 1993 byly rozpočtem pro Orbis schváleny tržby ve výši 15 500 tis. Kč, náklady ve výši 30 500 tis. Kč, příspěvek na činnost 15 000 tis. Kč a průměrný přepočtený počet pracovníků 200. V průběhu roku bylo rozpočtovým opatřením č. 66 schváleno formou dodatečné

neinvestiční účelové dotace zvýšení příspěvku na činnost a současně nákladů o 675 tis. Kč na úhradu části nákladů spojených s vydáním publikace Czech Business and Travel Directory.

V roce 1994 byly rozpočtem schváleny tržby ve výši 50 200 tis. Kč, náklady ve výši 95 200 tis. Kč, příspěvek na činnost 45 000 tis. Kč, limit mzdových prostředků 37 600 tis. Kč a počet pracovníků 256. Odpisy byly plánovány ve výši 11 000 tis. Kč. V průběhu roku bylo rozpočtovým opatřením č. 50 na vyrovnání ztráty spojené s vydáváním časopisu Národní hospodářství schváleno zvýšení příspěvku na činnost a současně nákladů o 799 tis. Kč.

V roce 1995 byly rozpočtem schváleny tržby 46 000 tis. Kč, náklady ve výši 91 900 tis. Kč, příspěvek na činnost 45 900 tis. Kč, limit mzdových prostředků 44 547 tis. Kč a počet pracovníků 256. Odpisy byly plánovány ve výši 11 000 tis. Kč. V průběhu roku bylo rozpočtovým opatřením č. 4 na monitoring informací pro vládu schváleno zvýšení příspěvku na činnost a současně nákladů o 690 tis. Kč.

A. Příspěvková organizace ORBIS Praha porušila:

1. zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, v následujících ustanoveních:

1.1 § 4 odst. 2, kde je uvedeno:

"Účetní jednotky jsou povinny dodržovat při vedení účetnictví účetní osnovy a postupy účtování, uspořádání položek účetní závěrky a obsahové vymezení těchto položek ...";

1.2 § 7 odst. 1, kde je uvedeno:

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

1.3 § 18 odst. 2, kde je 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; ...";

1.4 § 19 odst. 1, kde je mj. uvedeno:

"... účetní jednotky, které jsou právníckými osobami, sestavují rozvahu také ke dni svého vzniku ... (zahajovací rozvaha).";

1.5 § 30 odst. 3, kde je uvedeno:

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

O d ů v o d n ě n í:

K bodu A 1.1

Účtování o zásobách nebylo prováděno v souladu s opatřením FMF č. j. V/20 530/1992, kterým se stanoví účtová osnova a způsoby účtování pro rozpočtové a příspěvkové organizace a obce, Účtová třída 1 - Zásoby, čl. I-VII.

Orbis účtoval v roce 1994 v rozporu s tímto opatřením v některých případech zásoby přímo do spotřeby podle způsobu B a zároveň používal i účtování podle způsobu A, a to účtováním přímo na účet 112 - Materiál na skladě. Při účtování podle způsobu B nebyla vedena skladová evidence těchto nakupovaných zásob a na konci účetního období Orbis neprovedl dle skladové evidence přeúčtování zbylých zásob na vrub účtu 112 - Materiál na skladě.

Orbis do konce roku 1994 neúčtoval o nedokončené výrobě (s výjimkou tří faktur v prosinci 1994 v hodnotě 1 697 tis. Kč), nebyla o ní vedena evidence, ani stanoven způsob jejího oceňování. Vzhledem k tomu, že všechny vstupy byly účtovány přímo do nákladů, byl tímto způsobem zkrácen hospodářský výsledek. Ke zkrácení stavu zásob došlo rovněž nesprávným účtováním výrobků vlastní činnosti na sklad, které organizace vykazovala v prodejní ceně, nikoliv vlastními náklady, tj. v ocenění nedokončené výroby.

V roce 1994 převzal Orbis od Ministerstva financí zásoby knih, časopisů, pohlednic a kazetových filmů v účetní hodnotě 9 860 tis. Kč z bývalé organizace ORBIS a z TV Spektrum. V této hodnotě jsou vedeny v účetnictví, ve skladové evidenci však byly tyto zásoby přeceněny na hodnotu 1,- Kč nebo 0,- Kč za kus. Na tuto operaci nebyl vydán Orbisem žádný příkaz. Při prodeji zboží, které bylo přeceněno ve skladové evidenci, nebyl účtován odprodej v ceně před přeceněním.

Na základě žádosti Orbisu o řešení úhrady ztráty vzniklé z titulu prodeje knižních zásob oznámilo Ministerstvo financí dopisem č. j. 282/11 690/95 ze dne 3. 3. 1995, že na úhradu této ztráty, popřípadě odpisu nedokončené výroby se použije rezervní fond, nepostačí-li jeho prostředky, bude ztráta uhrazena z fondu oběžných aktiv. Dne 30. 4. 1995 byl vydán příkaz ředitelky ekonomického odboru Orbisu k průčtování rozdílu mezi účetní hodnotou a cenou prodaných zásob od 1. 4. 1995 a k přecenění zásob staré produkce ve skladech na 1,- Kč za kus a rozdíl odepsat na vrub oběžných aktiv, tj. bez použití rezervního fondu.

K bodu A 1.2

Převzetí nemovitého majetku bylo dle předávacích protokolů ukončeno dne 3. 11. 1993 a převzetí movitého majetku až dne 24. 1. 1994.

Podle odsouhlasení předávacích protokolů Ministerstva financí byl Orbisu předán v souladu s výše uvedenými vládními usneseními celkový majetek v účetní

pořizovací hodnotě 168 130 tis. Kč, z toho nemovitý majetek - budovy a pozemky v hodnotě 68 210 tis. Kč a movitý majetek v hodnotě 99 920 tis. Kč. Dále byl předán drobný hmotný investiční majetek vedený v operativní evidenci v hodnotě 11 811 tis. Kč.

Vzhledem k nedodržení termínu předávání majetku a neprovedení inventarizace o skutečném stavu byla řádná účetní závěrka Orbisu k 31. 12. 1993 z hlediska § 7 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, sestavena na základě účetnictví, které nebylo vedeno úplně a průkazným způsobem.

V návaznosti na převzetí hmotného majetku Orbisem vyhlásil generální ředitel Rozhodnutím č. 42/1994 ze dne 23. 5. 1994 mimořádnou inventarizaci hmotného majetku a skladových zásob k 31. 5. 1994. Inventarizace byla uzavřena 31. 10. 1994. V rámci této inventarizace byla nově rekonstruována celá majetková evidence v návaznosti na předávací protokoly Ministerstva financí, byly vytvořeny nové počítačové databáze, do nichž byly promítnuty vyřazení, likvidace a nové nákupy majetku, dále byla provedena rekonstrukce evidence majetku v účetní evidenci, zpracovány odpisové sazby a zahájeno odepisování majetku. Byl také přetříděn majetek podle platných předpisů.

Řádná účetní závěrka za rok 1994 s opravenými rozvahovými účty k 1. 1. 1994 byla k 31. 12. 1994 ověřována inventarizací majetku a závazků Orbisu vyhlášenou Rozhodnutím generálního ředitele č. 81/1994 ze dne 30. 12. 1994 a prováděnou v lednu 1995.

Výsledky inventarizace však nebyly vypořádány do účetnictví roku 1994 a jednotlivé dílčí závěrečné zprávy s výsledky provedených inventarizací byly projednány Hlavní inventarizační komisí až 12. 4. 1995. Účetnictví za rok 1994 tím nebylo rovněž vedeno úplně a průkazným způsobem.

K bodu A 1.3

Z porovnání stavu aktiv a pasiv v rozvaze k 31. 12. 1993 a v rozvaze k 1. 1. 1994 vyplývá rozdíl 14 850 tis. Kč. Rozdíl byl způsoben chybným převodem jednotlivých účtů za rok 1993 z bývalé rozpočtové organizace Výzkumný ústav rozhlasu a televize do finančního majetku (na účet 262 - Peníze na cestě) na straně aktiv při současném zaúčtování jako majetkové fondy (účet 901 - Fond investičního majetku) na straně pasiv, a to v částce 16 613 tis. Kč, která byla z celkové částky účtů třídy 4, ve které účtoval Výzkumný ústav rozhlasu a televize, převedena dvakrát. Dále byly nesprávně vykázány účty pohledávek na řádcích 47 a 48 (sociální zabezpečení a daňové pohledávky) se záporným znaménkem na straně aktiv, ačkoliv měly být vykázány jako závazky na straně pasiv, a to v částce 292 tis. Kč jako závazky ze sociálního zabezpečení na účtu 336 a v částce 521 tis. Kč jako daňové závazky na účtech 341 až 345.

Oprava aktiv a pasiv k 31. 12. 1993 byla promítnuta do pololetních výkazů roku 1994.

K bodu A 1.4

Podle zřizovací listiny je majetek, k němuž má Orbis právo hospodaření, vymezen předávacím protoko-

lem Ministerstva financí. Zahajovací rozvaha ke dni vzniku Orbisu však nebyla sestavena.

K bodu A 1.5

Inventarizační rozdíly nebyly vypořádány do účetnictví roku 1994 a byly proúčtovány až v roce 1995, čímž došlo ke zkreslení vykázané výše majetku v účetní závěrce k 31. 12. 1994, jak je podrobně popsáno v odůvodnění k bodu A 1.2;

2. zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění zákona č. 196/1993 Sb., v následujících ustanoveních:

2.1 § 2 odst. 1, kde je mj. uvedeno:

"U subjektů, které nejsou založeny nebo zřízeny za účelem podnikání, se za zdanitelné plnění považují plnění, u nichž příjmy z těchto plnění podléhají dani z příjmů."

2.2 § 4, kde je uvedeno:

"Osobami podléhajícími dani jsou fyzické a právnické osoby, které provádějí zdanitelná plnění."

O d ů v o d ň ě n í:

K bodu A 2.1 a k bodu A 2.2

Orbis od svého vzniku nevyvíjí hospodářskou činnost, ale pouze hlavní činnost v rámci zřizovací listiny ve smyslu vyhlášky č. 205/1991 Sb. Podle § 18 a § 40 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, jsou příspěvkové organizace právnické osoby, které nejsou zřízeny za účelem podnikání. Příjmy plynoucí z jejich hlavní činnosti nebyly předmětem daně z příjmů.

Orbis neprováděl a neprovádí zdanitelná plnění, a není proto právnickou osobou podléhající dani z přidané hodnoty (dále jen "DPH"). Přesto se Orbis zaregistroval s účinností od 4. 8. 1993 jako plátce DPH a doposud účtuje a uplatňuje nárok na odpočet DPH za veškeré činnosti a služby.

Tím, že Orbis vystupuje neoprávněně jako plátce DPH, dochází ke zkreslení hospodářských výsledků Orbisu;

3. vyhlášku MF ČR č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, v následujících ustanoveních:

3.1 § 22 (Fond reprodukce základních prostředků) odst. 1, kde je uvedeno:

"Zdrojem fondu jsou:

a) odpisy základních prostředků,

- b) přiděl ze zlepšeného hospodářského výsledku,
- c) dotace zřizovatele na investice,
- d) příspěvky ze státních fondů,
- e) výnosy z prodeje a likvidace základních prostředků,
- f) příspěvky na investice od jiných subjektů podle uzavřených smluv o sdružení ke společné investiční činnosti,
- g) dary a výnosy povolených veřejných sbírek určené k investičním účelům."

3.2 § 23 (Rezervní fond) odst. 3, kde je uvedeno:

"Prostředků fondu lze se souhlasem zřizovatele u příspěvkové organizace zřízené obcí nebo okresním úřadem použít též k posílení fondu reprodukce základních prostředků."

O d ů v o d n ě n í:

K bodu A 3.1 a k bodu A 3.2

Orbis převedl jako zdroj do fondu reprodukce základních prostředků částku 2 495 tis. Kč, což byl materiál z Výzkumného ústavu rozhlasu a televize, který měl být správně zaúčtován na účet 902 - Fond oběžných aktiv.

Do zdrojů fondu reprodukce základních prostředků v roce 1994 byla dále neoprávněně převedena částka 1 191 tis. Kč, a to z účtu 914 - Fond rezervní. Podle výše uvedeného ustanovení však nelze u příspěvkové organizace, která nebyla zřízena obcí nebo okresním úřadem, použít k posílení fondu reprodukce základních prostředků prostředky z rezervního fondu;

4. vyhlášku FMF č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem, ve znění pozdějších předpisů, v následujícím ustanovení:

4.1 § 6 písm. e), kde je uvedeno:

"Organizace ... Jsou povinny zejména: ...

- e) ... *včas uplatňovat právo na náhradu škody proti těm, kteří za škodu odpovídají, a uplatňovat právo na vydání neoprávněného majetkového prospěchu proti tomu, kdo jej na úkor organizace získal."*

O d ů v o d n ě n í:

K bodu A 4.1

Z prověrky vnitřní kontroly Orbisu, která byla zaměřena na oprávněnost a účelnost čerpání finančních prostředků při provozu vozidel organizace, vyplynula řada nedostatků. Jednalo se zejména o neoprávněné vykazování spotřeby pohonných hmot, neprůkazné a neúměrné vykazování ujetých kilometrů po Praze, zkrsele-

né vykazování času jízd, duplicitní vykazování řízení vozidel, neúměrné vykazování přesčasových hodin v rozporu se Zákoníkem práce a neoprávněné používání a proplácení hlídaného parkoviště mimo vlastní stanovené místo.

Přestože nebyly respektovány základní normy platné pro provoz dopravy i povinnosti stanovené pro pokladní operace ve smyslu vnitřních předpisů ze strany odpovědných pracovníků, nesplnil Orbis, jak z provedené kontroly vyplývá, povinnost uplatnit právo na náhradu škody.

B. Ministerstvo hospodářství porušilo:

zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, v následujícím ustanovení:

§ 21, kde je uvedeno:

"Ministerstva se ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády.";

usnesení vlády ČR ze dne 23. června 1993 č. 335, o zřízení příspěvkové organizace "ORBIS" a zásadách její činnosti, v následujících ustanoveních:

1. zásada č. 7, kde je uvedeno:

"Na základě smlouvy příkazní uzavřené ... mezi ministerstvem hospodářství České republiky na straně jedné jako příkazcem a nově zřízenou příspěvkovou organizací na straně druhé jako příkazníkem, převezme postupně na základě souběžně prováděné důsledné inventarizace nově zřízená příspěvková organizace:

1. *nemovitý majetek uvedený v bodě II. 1. písm. f) usnesení vlády České republiky č. 153 ze dne 31. 3. 1993 ku dni svého zřízení přímo od ministerstva financí;*
2. *ostatní majetek a majetková práva a závazky, které mají být podle usnesení vlády České republiky č. 153 ze dne 31. 3. 1993 převedeny na ministerstvo hospodářství, včetně práva užívat ochrannou známku 'ORBIS' od ministerstva financí nejpozději do tří měsíců ode dne svého vzniku; ..."*

2. bod III. 1b), který ukládá:

"ministru hospodářství: ...

- b) *zpracovat harmonogram postupné privatizace činnosti a majetku organizace ORBIS při současně zajištěné inventarizaci jejího majetku, ..."*

O d ů v o d n ě n í:

K bodu B

Převzetí nemovitého majetku bylo v rozporu s úkolem vlády ukončeno dle předávacích protokolů až dne 3. 11. 1993 a převzetí movitého majetku až dne 24. 1.

1994. Inventarizace majetku, kterou následně organizace prováděla jako "mimořádnou", byla ukončena až 31. 10. 1994, tedy po patnácti měsících trvání organizace.

Harmonogram postupné privatizace do doby provedení kontroly zpracován nebyl.

Vyhodnocení:

Z vyhodnocení hospodaření Orbisu za období roku 1993, 1994 a I. pololetí r. 1995 je zřejmé, že k předpokládanému zlepšení ekonomických výsledků (po rozjezdu a stabilizaci Orbisu) nedochází a výsledky hospodaření se naopak zhoršují. Zvyšuje se podíl příspěvku na dosažené tržbě. V roce 1993 činil 42,9 %, v roce 1994 50,3 % (o 5,9 bodu vyšší oproti schválenému rozpočtu) a v I. pololetí roku 1995 dosáhl již 65,4 %, přičemž podle schváleného ročního rozpočtu má dosáhnout v roce 1995 výše 50,1 %.

Snižuje se rovněž podíl dosažených tržeb na nákladech. Zatímco v roce 1993 činil 58,4 %, v roce 1994 již dosáhl 46,9 % (o 5,8 bodu nižší oproti schválenému rozpočtu) a v I. polovině roku 1995 poklesl

na 36,5 %, přičemž podle schváleného ročního rozpočtu má dosáhnout v roce 1995 výše 50,1 % a v I. pololetí nejsou v nákladech promítnuty odpisy.

Ministr hospodářství předložil dne 23. 12. 1994 ministru pro správu národního majetku a jeho privatizaci ve smyslu usnesení vlády č. 393 ze dne 13. 7. 1994 návrh na zařazení příspěvkové organizace Orbis do privatizace se žádostí, aby v souladu s bodem A. 2 přílohy č. 2 citovaného usnesení vlády postoupil tento návrh vládě ke schválení.

Vláda ČR svým usnesením č. 385 ze dne 28. 6. 1995 schválila seznam subjektů, které jsou určeny k privatizaci, mezi nimiž se nachází i Orbis. Současně uložila příslušným zakladatelům zajistit vypracování privatizačních projektů a předložit je s obdrženými konkurenčními projekty Ministerstvu pro správu národního majetku a jeho privatizaci nejpozději do čtyř měsíců od zveřejnění seznamu subjektů, tj. do 19. 11. 1995.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem je privatizace Orbisu řešením, které zamezí dalšímu zhoršování ekonomických výsledků Orbisu na úkor čerpání prostředků ze státního rozpočtu.

V souladu s plánem kontrolní činnosti NKÚ kontrolní závěr vypracovala členka Úřadu Mgr. Marie Hošková.