

Informace z kontrolní akce 07/13 – Závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo práce a sociálních věcí

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2007 pod číslem 07/13. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit správnost výkazů předkládaných Ministerstvem práce a sociálních věcí jako podklad pro závěrečný účet kapitoly státního rozpočtu.

Kontrole byly podrobeny činnosti a skutečnosti, které byly předmětem účetnictví Ministerstva práce a sociálních věcí a České správy sociálního zabezpečení a které měly vliv na hodnotu testovaných konečných zůstatků v účetní závěrce k 31. prosinci 2006 (dále jen „ÚZ“) jednotlivých kontrolovaných osob zahrnutých v kapitole 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* v roce 2006, včetně souvisejících skutečností z let předchozích a roku 2007.

Kontrola byla provedena v období od dubna 2007 do října 2007 u Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) a u České správy sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“).

I. Úvod

MPSV bylo zřízeno zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Podle tohoto zákona je MPSV ústředním orgánem státní správy pro pracovněprávní vztahy, bezpečnost práce, zaměstnanost a rekvalifikaci, kolektivní vyjednávání, mzdy a jiné odměny za práci, důchodové zabezpečení, nemocenské pojištění, úrazové pojištění, sociální péči, péči o pracovní podmínky žen a mladistvých, právní ochranu mateřství, péči o rodinu a děti, péči o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, a pro další otázky mzdové a sociální politiky.

ČSSZ byla ustavena zákonem ČNR č. 210/1990 Sb., o změnách v působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení a o změně zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. ČSSZ je orgánem státní správy, který vykonává působnost v oblastech důchodového pojištění, nemocenského pojištění a lékařské posudkové služby.

MPSV a ČSSZ mají postavení organizačních složek státu a jsou samostatnými účetními jednotkami.

Poznámka: Všechny právní předpisy uváděné v tomto dokumentu jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Nesprávnosti byly identifikovány dle jednotlivých položek ÚZ s ohledem na obsahové vymezení těchto položek dle § 4 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, (dále jen „zákon o účetnictví“) a dle 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.

V souladu s § 20 a § 29 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), (dále jen „rozpočtová pravidla“) a vyhláškou č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro

hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků, je cílem získávání údajů účetních závěrek za jednotlivé organizační složky státu a příspěvkové organizace jejich další zpracování ve víceúrovňové agregaci, pro kterou je důležitým předpokladem obsahová stejnorodost a správnost vymezených položek účetní závěrky, a tedy srovnatelnost vykazování v účetní závěrce.

Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu správců kapitol, jimi zřízených organizačních složek státu a státních fondů (dále jen „Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu“), členěný dle jednotlivých položek, použitý v souvislosti s výkazem *Rozvaha organizačních složek státu, územních samosprávných celků a příspěvkových organizací* (dále jen „Rozvaha“), poskytuje také informace, které umožňují uživateli účetních výkazů posoudit změny stavu a struktury aktiv a závazků, tzn. změny jednotlivých položek výkazu Rozvaha.

1. Údaje vykazované v ÚZ

Tabulka č. 1 - Údaje z výkazu Rozvaha k 31. prosinci 2006

(v tis. Kč)

Kontrolovaná osoba	Aktiva k 31. 12. 2006			Pasiva k 31. 12. 2006		
	Stálá aktiva	Oběžná aktiva	Aktiva celkem	Vlastní zdroje	Cizí zdroje	Pasiva celkem
MPSV	9 645 946,62	4 646 118,81	14 292 065,43	14 252 024,86	40 040,91	14 292 065,77
ČSSZ	8 097 158,88	56 888 282,14	64 985 441,02	64 549 749,27	435 691,84	64 985 441,11

Tabulka č. 2 - Údaje z Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu k 31. prosinci 2006

(v tis. Kč)

Kontrolovaná osoba	Rozpočtové příjmy		Rozpočtové výdaje	
	Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku	Rozpočet po změnách	Výsledek od počátku roku
MPSV	3 860 393,00	2 264 754,72	12 668 419,00	12 912 545,95
ČSSZ	326 772 292,00	324 871 140,76	307 861 971,00	308 181 741,77

2. Zjištěné nesprávnosti v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2006

Celkovou nesprávnost v ÚZ kontrolovaných osob v údajích, které jsou dle vyhlášky č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, a vyhlášky č. 16/2001 Sb. předávány k další agregaci pro zpracování závěrečného účtu, zobrazuje tabulka č. 3.

Tabulka č. 3 - Celkové nesprávnosti v ÚZ kontrolovaných osob

(v Kč)

Kontrolovaná osoba	Nesprávnost v absolutní hodnotě ve výkazu ÚZ		Celková nesprávnost v absolutní hodnotě
	Rozvaha	Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu	
MPSV	1 221 462 671,25	332 277 296,87	1 553 739 968,12
ČSSZ	886 490 529,70	2 843 522,29	889 334 051,99

2.1 Hlavní příčiny zjištěných nesprávností v ÚZ

Na celkové nesprávnosti se podílely nadhodnocení, podhodnocení a neprůkaznost zůstatku jednotlivých položek příslušného výkazu ÚZ v důsledku porušování platných právních předpisů.

U jednotlivých kontrolovaných osob se na celkové nesprávnosti podílely zejména následující skutečnosti:

u MPSV:

- MPSV podhodnotilo vykázány zůstatek pohledávek na účtu 378 – *Jiné pohledávky* o 800 650 000,00 Kč a zároveň o stejnou částku podhodnotilo vykázány zůstatek účtu 964 – *Saldo výdajů a nákladů*. MPSV v rámci investičních pobídek poskytovalo mezi lety 2000 a 2003 bezúročné půjčky, o kterých ve svém účetnictví neúčtovalo jako o pohledávkách;
- MPSV neprokázalo správnost vykázané výše nedokončeného dlouhodobého majetku na účtech 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek* v částce 141 451 549,00 Kč a 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* v částce 149 421 141,40 Kč. MPSV v průběhu roku 2006 pořizovalo majetek, schvalovalo převzetí dodávek a hradilo dodávky majetku v uvedených hodnotách, avšak z kapacitních důvodů je nezvládalo včas účetně zpracovat jako účetní případy typu „vedení majetku do stavu způsobilého k užívání“. Vnitřními předpisy nebyly upraveny metody a postupy související s potřebou identifikace data uvedení majetku do stavu způsobilého k užívání;
- MPSV neprokázalo vykázány zůstatek majetku v celkové výši 92 316 217,77 Kč a závazků v celkové výši 3 383 409,00 Kč, a to z důvodu neprovedení inventarizace zůstatků některých majetkových a závazkových účtů nebo z důvodu nepředložení inventurních soupisů k prokázání zůstatku některých majetkových účtů;
- MPSV podhodnotilo vykázány zůstatek účtů 021 – *Stavby* o 12 513 955,00 Kč a o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku*. MPSV v roce 2006 snížilo účetní ocenění budovy o hodnotu pozemku, jehož ocenění nebylo v účetnictví MPSV dosud zachyceno. MPSV vycházelo z neprokázaného předpokladu, že součástí ocenění budovy (její historické účetní hodnoty) bylo také účetní ocenění pozemku pod budovou;
- MPSV podhodnotilo vykázány zůstatek účtu 019 – *Ostatní dlouhodobý nehmotný majetek* o 1 725 500,00 Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí*, a to tím, že majetek nehmotného typu ve svém účetnictví nesprávně zachycovalo jako majetek hmotný;
- MPSV nadhodnotilo vykázány zůstatek účtu 021 – *Stavby* o 3 558 356,00 Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku*, a to tím, že ve svém majetku vykazovalo stavební investici – kabeláž v budově, která k 31. prosinci 2006 již nebyla ve vlastnictví České republiky (respektive MPSV);
- MPSV podhodnotilo vykázány zůstatek účtu 112 – *Materiál na skladě* o 172 094,00 Kč, o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 964 – *Saldo výdajů a nákladů*, zároveň nadhodnotilo zůstatek účtu 022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* o 74 671,00 Kč, zůstatek účtu 028 – *Drobný dlouhodobý hmotný majetek* o 81 569,00 Kč a zůstatek účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku* o 156 240,00 Kč, a to tak, že inventarizační rozdíl zjištěný na účtech dlouhodobého hmotného majetku 022, 028 a majetku v účetnictví nezachyceného (15 854,00 Kč) zaúčtovalo do účetního období roku 2006 nesprávně tak, jako by tento inventarizační rozdíl vznikl na účtech oběžného majetku typu zásob (účet 112);
- MPSV nadhodnotilo vykázány zůstatek účtu 112 – *Materiál na skladě* o 225 566,00 Kč a o stejnou částku nadhodnotilo zůstatek účtu 964 – *Saldo výdajů a nákladů*, a to tím, že majetek charakteru dlouhodobého hmotného majetku byl duplicitně zachycen také na účtech oběžného majetku jako zásoba (na účtu 112 – *Materiál na skladě*);

- MPSV nadhodnotilo vykázáný zůstatek účtu 325 – *Ostatní závazky* o 15 810 647,00 Kč a o stejnou částku podhodnotilo zůstatek účtu 331 – *Zaměstnanci* tím, že závazek vyplývající z pracovně právních vztahů, a sice část dlužných mezd za měsíc prosinec vyplacených bezhotovostně, účetně zachytilo prostřednictvím účtu určeného pro krátkodobé závazky z obchodních vztahů. Závazky z dlužných mezd vyplacených hotovostní formou byly účetně správně zachycovány prostřednictvím účtu určeného pro závazky z pracovně právních vztahů;
- MPSV neprokázalo výši závazků vykázáných jako zůstatek účtu 347 – *Vypořádání přeplatků dotací a ostatních závazků se státním rozpočtem* ve výši 3 383 409,00 Kč. MPSV v návaznosti na žádost NKÚ o podání informace provedl vlastní šetření s tím výsledkem, že se „ve skutečnosti nejedná o závazky, ale o pohledávky“. Uvedená skutečnost souvisí s nesrozumitelně vedeným účetnictvím v oblasti dávek státní sociální podpory, jak je uvedeno v části II.2.3.2 tohoto kontrolního závěru;
- MPSV neprokázalo správnost zatřídění výdajů vykázáných prostřednictvím paragrafu 4391 – *Mezinárodní spolupráce v sociálním zabezpečení a podpoře zaměstnanosti* položky 5222 – *Neinvestiční dotace občanským sdružením* rozpočtové skladby v částce 76 704 750,00 Kč a výdajů vykázáných prostřednictvím paragrafu 4391 položky 5323 – *Neinvestiční dotace krajům* rozpočtové skladby v částce 9 981 440,20 Kč;

Obsahovou náplní paragrafu 4391 jsou výdaje ve smyslu „příspěvků mezinárodním organizacím, výdajů na mezinárodní semináře a podobné akce mezinárodní spolupráce“. MPSV však prostřednictvím tohoto paragrafu klasifikovalo také výdaje (zejména transferového typu) vynaložené na činnosti spolufinancované z prostředků pocházejících z fondů Evropské unie, aniž by rozlišovalo, do jakého odvětví činnosti jsou vynakládány ve smyslu vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě;

- MPSV nadhodnotilo příjmy vykázané prostřednictvím položky 2412 – *Splátky půjčených prostředků od podnikatelských nefinančních subjektů – právnických osob* rozpočtové skladby o 22 854 627,00 Kč a o stejnou částku podhodnotilo příjmy vykázané prostřednictvím položky 2229 – *Ostatní přijaté vratky transferů*, a to tím, že vratky poskytnutých transferů (hmotných podpor v rámci aktivní politiky zaměstnanosti) zachycovalo nesprávně jako splátky půjček;
- MPSV neprokázalo správnost zatřídění výdajů vykázáných prostřednictvím paragrafu rozpočtové skladby 4226 – *Ostatní podpora zaměstnanosti* a položky 5169 – *Nákup ostatních služeb* v částce 118 913 238,21 Kč;

MPSV v roce 2006 klasifikovalo výdaje charakteru transferů poskytovaných v rámci tzv. grantových projektů operačního programu *Rozvoj lidských zdrojů* jako výdaje charakteru nákupu služeb (položka 5169), přestože neprokázalo, že by těmito výdaji k nákupu služeb docházelo. V roce 2007 MPSV po vlastním vyhodnocení tohoto metodického přístupu nesprávnost napravilo a v souladu se skutečností tyto typy výdajů rozpočtově klasifikovalo jako výdaje transferového typu, nikoliv jako výdaje na nákup služeb;

- MPSV neprokázalo správnost zatřídění vykázáných výdajů prostřednictvím paragrafu 4226 – *Ostatní podpora zaměstnanosti* položky 5213 – *Neinvestiční dotace nefinančním podnikatelským subjektům – právnickým osobám* rozpočtové skladby v částce 95 607 000,00 Kč.

Uvedená výše výdajů byla poskytnuta jako transfer v rámci *Programu na podporu obnovy nebo technického zhodnocení hmotného investičního majetku, který slouží k pracovnímu uplatnění osob se zdravotním postižením* (dále „Program“) dle

usnesení vlády ze dne 23. března 2005 č. 341. Z obsahu Programu vyplývá, že finanční prostředky poskytnuté v rámci tohoto Programu jsou určeny u konečných příjemců na pořízení dlouhodobého hmotného majetku a jejich účelem je udržení pracovních míst a podpora vytváření nových pracovních míst pro osoby se zdravotním postižením. Příjemce transferu byl povinen z podpory financovat dlouhodobý majetek, z pohledu druhového členění rozpočtové skladby jsou proto příjemcům poskytovány peněžní prostředky na investiční, nikoliv neinvestiční výdaje.

u ČSSZ:

- ČSSZ neprokázala vykazovaný stav majetku ve výkazu Rozvaha, neboť neprovedla inventarizaci veškerého majetku, a to účtu 041 – *Nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek*, jehož konečný zůstatek vykázala ve výši 200 677 386,00 Kč a účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek*, jehož konečný zůstatek vykázala ve výši 596 978 209,00 Kč. V uvedených případech se jedná o systémový nedostatek, neboť na neprovádění inventarizací těchto účtů upozorňovaly již kontrolní závěry NKÚ č. 97/12 a 04/22 publikované v částkách 1/1998 a 1/2005 Věstníku NKÚ;
- ČSSZ podhodnotila zůstatek účtu 315 – *Pohledávky za rozpočtové příjmy* o 829 633,40 Kč a o stejnou částku podhodnotila zůstatek účtu 965 – *Saldo příjmů a výnosů* tím, že neúčtovala o všech skutečnostech, které měly být předmětem účetnictví, neboť nevykazovala pohledávku za osobou odsouzenou k trestu odnětí svobody a zaplacení dluhu a tuto pohledávku sledovala pouze na podrozvahovém účtu;
- ČSSZ podhodnotila zůstatek účtu 031 – *Pozemky* o 194 683,00 Kč a o stejnou částku nadhodnotila zůstatek účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek* tím, že nevykazovala skutečnosti na účtech k tomu určených podle vyhl. č. 505/2002. ČSSZ vykazovala pozemky v obci Svitavy na účtu 042, ačkoliv tyto pozemky byla povinna vykazovat na účtu 031;
- ČSSZ podhodnotila zůstatek účtu 022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí* o 67 513 083,00 Kč a o stejnou částku nadhodnotila zůstatek účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek*, a dále podhodnotila zůstatek účtu 018 – *Drobný dlouhodobý nehmotný majetek* o 10 551 983,41 Kč, zůstatek účtu 013 – *Software* o 91 477,19 Kč a zůstatek účtu 901 – *Fond dlouhodobého majetku* o 10 643 460,60 Kč tím, že nevyhotovovala doklady k zaúčtování zjištěných skutečností bez zbytečného odkladu, jak ukládá § 11 odst. 2 zákona o účetnictví, a tak nedodržela zásadu časové souvislosti účtování o nabytém majetku v účetním období, s nímž vzniklé skutečnosti časově souvisely. Vzhledem k tomu, že ČSSZ pořídila majetek v hodnotě 91 477,19 Kč, který měl být účtován na účtu 013 – *Software*, měla být tato účetní operace zaříděna jako kapitálový výdaj. V důsledku uvedených skutečností ČSSZ v účetní závěrce sestavené k 31. prosinci 2006 podhodnotila rozpočtovou položku 6111 – *Programové vybavení* o 91 477,19 Kč a nadhodnotila rozpočtovou položku 5172 – *Programové vybavení* o 91 477,19 Kč. Jednou z příčin nedostatků v účetním zobrazení nabytého majetku je i nedostatečně provedená inventarizace účtu 042 – *Nedokončený dlouhodobý hmotný majetek*, jak je uvedeno výše;
- ČSSZ podhodnotila zůstatek účtu 263 – *Ceniny* o 1 654 074,70 Kč a o stejnou částku podhodnotila zůstatek účtu 964 – *Saldo výdajů a nákladů* tím, že na účtu 263 – *Ceniny* nevykázala zůstatek kreditu frankovacích strojů ve výši 1 654 074,70 Kč;
- ČSSZ nadhodnotila výdaje vykázané prostřednictvím položky rozpočtové skladby 5168 – *Služby zpracování dat* o 1 390 598,30 Kč a o stejnou částku podhodnotila

výdaje vykázané prostřednictvím položky 5139 – *Nákup materiálu jinde nezařazený* tím, že v rozporu s rozpočtovou skladbou zařadila nákup spotřebního materiálu pro tiskárny na nesprávnou rozpočtovou položku;

- ČSSZ nadhodnotila výdaje vykázané prostřednictvím položky rozpočtové skladby 5168 – *Služby zpracování dat* o 1 361 446,80 Kč a o stejnou částku podhodnotila výdaje vykázané prostřednictvím položky 5171 – *Opravy a udržování* tím, že v rozporu s rozpočtovou skladbou zařadila platby za servisní služby na nesprávnou rozpočtovou položku.

2.2 Neprůkaznost účetnictví

Ustanovení § 8 odst. 1 zákona o účetnictví stanoví účetním jednotkám povinnost vést účetnictví správné, úplné, průkazné, srozumitelné, přehledné a způsobem zaručujícím trvalost účetních záznamů. V ustanovení § 8 odst. 4 zákona o účetnictví je stanoveno, že účetnictví účetní jednotky je průkazné, jestliže všechny účetní záznamy tohoto účetnictví jsou průkazné a účetní jednotka provedla inventarizaci.

Výše uvedená ustanovení jednotlivé kontrolované osoby porušily tím, že:

- MPSV a ČSSZ neprovedly inventarizaci veškerého majetku a závazků v souladu se zákonem o účetnictví (viz část II.2.1 tohoto kontrolního závěru);
- MPSV neprovádělo průkazné účetní zápisy. Kontrolou byly zjištěny příjmy ve výši 87 648 856,86 Kč, které byly při účetním zpracování klasifikovány konkrétní položkou rozpočtové skladby na základě telefonické konzultace s některým z věcně příslušných zaměstnanců MPSV, nebyl k nim doložen a vyhotoven vnitřním předpisem vyžadovaný písemný pokyn k plnění rozpočtového příjmu. Zaúčtování příjmů nepředcházelo provedení předběžné řídicí finanční kontroly;
- účtový rozvrh MPSV nebyl průkazným účetním záznamem, neboť MPSV nevydalo ve smyslu ustanovení § 33a odst. 9 zákona o účetnictví vnitřní předpis, který by stanovil oprávnění, povinnosti a odpovědnosti osob, vztahující se k připojování podpisového záznamu k účtovému rozvrhu;
- hlavní kniha MPSV nebyla průkazným účetním záznamem. Vykázané zůstatky některých účtů zachycených v účetní závěrce MPSV k 31. prosinci 2006 neodpovídaly zůstatkům účtů uvedeným v předložené hlavní knize k 31. prosinci 2006. Veškeré zůstatky účtů uvedené v hlavní knize i účetní závěrce se vytvářely na základě stejné databáze účetních informací a měly by si odpovídat. Zůstatky v hlavní knize však vznikly na základě nesprávné algoritmizace agregace údajů, a proto neodpovídaly skutečnosti. Za příčinu lze označit zejména chybu v nastavení počítačového programu. Zůstatky účtů v hlavní knize, agregované v nesprávné výši, byly přitom používány jako zdrojový účetní záznam při provádění inventarizace.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem je účetnictví MPSV a ČSSZ v účetním období roku 2006 dle znění příslušných ustanovení zákona o účetnictví neprůkazné.

Tabulka č. 4 - Rozsah předmětu účetnictví v roce 2006 dle zobrazení v účetních knihách kontrolovaných osob (v Kč)

Kontrolovaná osoba	Aktiva/Pasiva	Příjmy	Výdaje
MPSV	14 292 050 461,22 ¹	2 264 754 711,67	12 912 545 879,82
ČSSZ	64 985 440 998,69	324 871 140 733,87	308 181 741 779,61

¹ Údaj vycházející z deníku MPSV. V databázi ARIS a účetní závěrce MPSV k 31. prosinci 2006 je uvedena částka 14 292 065,43 tis. Kč. Rozdíl byl způsoben v návaznosti na zjištěnou neprůkaznost hlavní knihy.

2.3 Nesrozumitelnost účetnictví

MPSV v rozporu s ustanovením § 8 odst. 5 zákona o účetnictví nevedlo srozumitelné účetnictví, a to v oblasti dlouhodobého majetku a dávek státní sociální podpory.

2.3.1 Nesrozumitelně vedené účetnictví v oblasti dlouhodobého majetku

Systém vedení účetnictví MPSV o hmotném i nehmotném majetku zachycovaném na majetkových účtech 013 – *Software*, 021 – *Stavby*, 022 – *Samostatné movité věci a soubory movitých věcí*, 031 – *Pozemky* a 032 – *Umělecká díla a předměty* byl založen na informacích zachycovaných v majetkové evidenci. Majetková evidence MPSV byla v roce 2006 přímým podkladem pro účtování o majetku na účtech 013, 021, 022, 031 a 032, resp. pro zařazování majetku na tyto jednotlivé majetkové účty.

Majetková evidence MPSV však nebyla vedena způsobem, který by umožňoval spolehlivě a jednoznačně určit správnost vykázané výše ocenění majetku vedeného v evidenci. V případě zvýšení (např. při technickém zhodnocení) či snížení hodnoty majetku docházelo v majetkové evidenci k trvalému přepsání původní hodnoty majetku bez ponechání žádoucí stopy o původní hodnotě, navíc zde nebyly zaznamenávány veškeré podklady, na jejichž základě došlo ke změně ocenění vykazované majetkové položky. K pozdějšímu prokázání skutečného stavu ocenění majetkových položek bude nutné provádět rekonstrukce údajů.

2.3.2 Nesrozumitelně vedené účetnictví v oblasti dávek státní sociální podpory

Účetnictví v oblasti dávek státní sociální podpory (dále jen „DSSP“) a souvisejících pohledávek není vedeno srozumitelným způsobem, neboť neumožňuje jednoznačně a spolehlivě určit obsah účetních záznamů a zachycených účetních případů. Z hlediska údajů vykázaných v ÚZ MPSV k 31. prosinci 2006 se jedná o významnou součást vykázaných zůstatků.

Předmětem účtování MPSV z titulu DSSP jsou prostředky vyplacené městskými částmi hlavního města Prahy (dále jen hl. m. Praha) z bankovních účtů s předčíslem 86, k jejichž otevření získaly tyto městské části plnou moc od MPSV, a dále jsou předmětem účtování i pohledávky související s DSSP (včetně účtování o fondech). Jedná se o následující typy účetních případů:

- a. výdaje jednotlivých dávek zachycované prostřednictvím účtu 450 – *Dávky sociálního zabezpečení* a účtu 223 – *Bankovní účty k limitům organizačních složek státu*, položky 5410 – *Sociální dávky* a paragrafů rozpočtové skladby 4131 – *Přídavek na dítě*, 4132 – *Sociální příspěvek*, 4133 – *Porodné*, 4134 – *Rodičovský příspěvek*, 4136 – *Dávky pěstounské péče*, 4137 – *Příspěvek na dopravu*, 4138 – *Pohřebné*, 4141 – *Příspěvek na bydlení*, 4149 – *Dávky státní sociální podpory jinde nezařazené*.

Celková výše výdajů vykázaných v ÚZ pod uvedenými paragrafy a položkami činila za rok 2006 částku 2 744 529,17 tis. Kč, resp. 2 744 529 155,62 Kč.

- b. pohledávky z titulu přeplatků a vrátek DSSP pocházejících z dávek poskytnutých v minulých letech, jež byly vráceny na výdajové účty s předčíslem 86 a mají být převedeny na příjmový účet MPSV;
- c. příjmy z převodu přeplatků DSSP (pocházejících z dávek poskytnutých v minulých letech) na příjmový účet MPSV;
- d. předpisy pohledávek z titulu „jiných změn pohledávek, splátek a srážek přeplatků“.

Veškeré výše uvedené účetní případy souvisí s prostředky, které jsou rozpočtovány kapitole MPSV a této kapitole náleží, z tohoto důvodu je MPSV ve svém účetnictví zachycuje.

O systému vedení účetnictví v oblasti DSSP bylo kontrolou NKÚ zjištěno, že:

- příslušné prostředky DSSP jsou sice rozpočtovány MPSV jako prostředky této kapitoly, avšak bankovní účty k těmto prostředkům mají zřízeny (za základě plné moci MPSV) městské části hl. m. Prahy. MPSV nemělo k dispozici výpisy k těmto bankovním účtům, ale pouze tzv. bankovní sestavy se souhrnnými údaji za určité období. Z hlediska zajištění průkaznosti jsou přitom právě bankovní výpisy důležitým záznamem;
- nakládání s DSSP a souvisejícími pohledávkami je dle vyjádření MPSV v pravomoci a plné odpovědnosti úřadů městských částí hl. m. Prahy, které disponují prvotními účetními záznamy dokládajícími účetní případy související s prostředky na bankovních účtech s předčíslem 86. Odpovědnost za vymáhání prostředků DSSP mají městské části;
- MPSV dle svého vyjádření nemá k dispozici prvotní doklady k identifikaci účtovaných skutečností (vzniklé u městských částí hl. m. Prahy) ani neprovádí kontrolní činnost pro potřeby účetnictví a výkaznictví u městských částí hl. m. Prahy;
- účtování o všech účetních případech probíhá na základě měsíčních *výkazů o výdajích na státní sociální podporu* (označovaných jako výkaz „fin soc“) a *výkazů pohledávek*, které zpracovávají jednotlivé městské části a zasílají je MPSV na vědomí. MPSV může pouze zkontrolovat, zda souhrnná částka výdajů uvedená ve výkazech odpovídá celkové částce uvedené na bankovních sestavách; MPSV neprověřuje a fakticky má velmi omezenou možnost prověřit správnost vykázané struktury výdajů v těchto výkazech zachycených;
- MPSV účtovalo o souhrnných částkách výdajů a pohledávek za určité období (měsíc), jednotlivé účetní případy tvořící součást těchto souhrnných částek nejsou při vedení účetnictví MPSV známy;
- metodika účtování o pohledávkách souvisejících s DSSP je nastavena a aplikována nesprávně, a v důsledku toho docházelo při účtování k nesprávnostem, jak dokládají následující zjištění:
 - MPSV převádí přeplatky prostředků pocházejících z dávek poskytnutých v minulých letech z bankovního účtu s předčíslem 86 na příjmový bankovní účet MPSV, přičemž povinnost provést tento bankovní převod je účetně zachycována jako pohledávka MPSV. MPSV přitom o obou těchto bankovních účtech účtuje. Pouhá povinnost (nikoliv samotný převod) odvést prostředky kapitoly MPSV z výdajového bankovního účtu na příjmový účet státního rozpočtu však není předmětem účetnictví, tj. nejedná se o pohledávku.
 - MPSV mělo dle vnitřní předepsané metodiky jednou měsíčně (ke konci měsíce) účtovat o stavu pohledávek z tzv. jiných změn pohledávek, splátek a srážek přeplatků na straně *Má dáti* účtu 378 – *Jiné pohledávky* a na straně *Dal* účtu

902 – *Fond oběžných aktiv* se současným odúčtováním pohledávek dle stavu ke konci minulého měsíce. MPSV však:

- v rozporu s vnitřní předepsanou metodikou účtovalo na opačných stranách účtů, tj. např. namísto zaúčtování pohledávky dle stavu ke konci měsíce listopadu (7 721 519,75 Kč) a odúčtování pohledávky dle stavu ke konci měsíce října (7 573 215,75 Kč) byl existující zůstatek pohledávek dle stavu ke konci měsíce listopadu odúčtován a zůstatek pohledávek dle stavu ke konci měsíce října zaúčtován;
- v několika případech opomnělo pořádit do účetních knih účetní zápisy o pohledávkách za některé měsíce (únor, duben, prosinec); částky pohledávek nezaúčtovaných v jednotlivých měsících se pohybovaly mezi sedmi a osmi miliony Kč;
- v měsíci září bylo účtováno jak o vzniku pohledávky za měsíc září (7 367 595,43 Kč), tak o vzniku pohledávky za měsíc srpen (7 396 724,43 Kč), a tudíž v rozporu s předepsanou metodikou nedošlo k odúčtování pohledávky za žádný měsíc.

Uvedená zjištění svědčí o nízké spolehlivosti systému vedení účetnictví a jeho kontroly v oblasti pohledávek souvisejících s DSSP.

- V roce 2006 byly na bankovní účty s předčíslem 86 přijaty peněžní prostředky, které představovaly splátku nebo srážku přeplatků či vratku prostředků poskytnutých z rozpočtů minulých let. O tyto příjmy byly v účetnictví MPSV snižovány částky výdajů zachycených na položce 5410 a v paragrafech 4131, 4132, 4133, 4134, 4135, 4136, 4137, 4138, 4141, 4149. Vzhledem ke skutečnosti, že se jednalo o prostředky pocházející z rozpočtů minulých let, odvádělo je MPSV následně na příjmový účet státního rozpočtu, kde je zachycovalo jako rozpočtový příjem prostřednictvím položky 2229 – *Ostatní přijaté vratky transferů*. Odvod těchto prostředků z bankovních účtů s předčíslem 86 byl zachycen prostřednictvím položky 5410 paragrafu 4149.

Uvedený postup představuje kompenzaci výdajů běžného období o vratky prostředků poskytnutých v minulých letech. Zákon č. 218/2000 Sb. v § 49 odst. 7 písm. a) neumožňuje kompenzovat výdaje běžného období s příjmy prostředků pocházejících z DSSP poskytnutých z rozpočtů minulých let. Příjem prostředků poskytnutých z rozpočtů minulých let měl mít nulový vliv na vykázané výše výdajů běžného období, ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu měl být vykázan pouze příjem těchto prostředků.

Vzhledem k popsanému způsobu vedení účetnictví však nelze jednoznačně identifikovat částku neoprávněně provedené kompenzace na jednotlivých paragrafech a položkách rozpočtové skladby.

Z uvedeného vyplývá, že MPSV sice o účetních případech v oblasti DSSP účtuje, fakticky však nemůže zaúčtované případy jednoznačně prokázat. MPSV v praxi pouze bere na vědomí skutečnosti způsobené činností jiného subjektu a podložené dokumentací uloženou u jiného subjektu. V tomto případě kolidují rozpočtové a účetní předpoklady pro zachycení transakcí a skutečností souvisejících s dávkami státní sociální podpory.

Kontrolní činnost MPSV v této oblasti nedokáže zajistit potřebnou spolehlivost vykazovaných údajů. Nedostatky byly zjištěny i v metodickém postupu zachycování účetních případů souvisejících s DSSP a v jejich praktické aplikaci.

Limitující faktory pro vedení účetnictví v oblasti účetních případů DSSP (včetně souvisejících pohledávek) jsou takového rázu, že MPSV neumožňují jednoznačně prokazovat

zaúčtované skutečnosti, resp. neumožňují spolehlivě určit obsah účetních případů a vykázaných zůstatků, neumožňují prověřit jednotlivé účetní případy (výplata konkrétní dávky, vznik identifikovatelné pohledávky).

2.4 Úplnost sestavení a náležitostí účetní závěrky

Předložená účetní závěrka sestavená MPSV k 31. prosinci 2006 neobsahovala podpisový záznam statutárního orgánu účetní jednotky (tj. ministra), resp. byla podepsána osobou, které nebylo uděleno zmocnění k připojování podpisového záznamu k účetní závěrce.

U obou kontrolovaných osob byly zjištěny nesprávnosti v příloze účetní závěrky. V souladu s § 18 zákona o účetnictví a vyhláškou č. 505/2002 Sb. by příloha účetní závěrky měla vysvětlovat a doplňovat údaje obsažené v Rozvaze a výkazu zisku a ztráty a měla by obsahovat i další údaje, které jsou podstatné pro posouzení majetkoprávní situace a které jsou rozhodující pro hospodaření účetní jednotky. Příloha účetní závěrky by měla obsahovat informace o použitých účetních metodách. V jednotlivých ÚZ však nebyly tyto informace v požadované míře uvedeny, jak vyplývá z následujících skutečností:

u MPSV:

- neuvedení způsobu ocenění vykázaných majetkových účastí, způsobu ocenění některých nemovitostí (např. o způsobu ocenění pozemku Na Poříčním právu);
- neuvedení informace vysvětlující a doplňující údaje o vykázaných specifických výsledcích výzkumu a vývoje a jejich ocenění;
- neuvedení informace vysvětlující a doplňující údaje o vykázání pohledávek vyplývajících z dávek státní sociální podpory;
- neuvedení informace o použití některých účetních metod, např. způsobu přepočtu cizích měn na českou měnu, způsobu účtování materiálu či oceňování zásob na skladě, způsobu ocenění drobného dlouhodobého majetku;
- neuvedení informace o probíhajících soudních sporech, ve kterých bylo MPSV žalovanou stranou. Hodnota potenciálních závazků MPSV činila k 31. prosinci 2006 dle informace MPSV minimálně částku 59 178 650,84 Kč;
- neuvedení informace o hodnotě majetku pořizovaného centrálně MPSV a zapůjčeného územním samosprávným celkům v souvislosti s vedením agendy hmotné nouze;
- neuvedení informace o účasti v procesu vyrovnání (dle zákona č.328/1991Sb., o konkurzu a vyrovnání) pohledávky za společností Multidisplay, s. r. o., ve výši 800 650 000,00 Kč a návrhu na její třicetiprocentní vyrovnání formou kapitalizace;
- neuvedení informace o hodnotě nehmotného majetku (software), který je veden pouze v operativní evidenci majetku MPSV (nikoli v účetnictví, neboť se jedná o majetek, u něhož je pořizovací cena jedné položky nižší než 7 000,00 Kč). Hodnota nehmotného majetku vedeného pouze v operativní evidenci majetku byla k datu provedení fyzické inventury za rok 2006 ve výši 102 553 222,00 Kč;
- neuvedení informace o hodnotě pohledávek po lhůtě splatnosti, jež byly k datu 31. prosince 2006 vykázány v rozvaze MPSV v celkové zjištěné výši 485 200,75 Kč;
- neuvedení informace o hodnotě dlouhodobého majetku, který MPSV pořídilo v druhém pololetí roku 2006, zejména v souvislosti se zaváděním agendy hmotné nouze; majetek byl v rozvaze k 31. prosinci 2006 vykázán na účtech nedokončeného dlouhodobého nehmotného a hmotného majetku, ačkoliv měl být již v účetním období roku 2006 zařazen na příslušné majetkové účty, neboť tento majetek byl v roce 2006 předán do užívání.

u ČSSZ:

- neuvedení informace o použitých účetních metodách;
- neuvedení informace o majetku pronajatém od vybraných obchodních společností ve výši 241 748 939,00 Kč;
- neuvedení informace o nedobytných pohledávkách za plátcí pojistného na pojistném a penále ve výši 22 609 323 910,83 Kč;
- neuvedení informace o odepsaných pohledávkách ve výši 220 484,95 Kč;
- neuvedení informace o převzatých pohledávkách, které ČSSZ jako nástupnická organizace převzala v roce 1990 od České správy nemocenského pojištění ve výši 443 871 976,02 Kč;
- neuvedení informace o nedořešeném právu hospodařit s pozemky v katastrálním území Stodůlky o celkové výměře 17 074 m²;
- neuvedení informace o věcných břemenech na majetku ČSSZ, tak jak vyplývají z výpisů z katastru nemovitostí (33 případů věcných břemen).

2.5 Nesprávná aplikace účetních metod

Mimo nedostatků, týkajících se nesprávné aplikace účetních metod s vyčísleným dopadem nesprávnosti na účetní závěrky kontrolovaných osob, byly zjištěny následující nedostatky:

u MPSV:

- MPSV neúčtovalo prostřednictvím účtu 335 – *Pohledávky za zaměstnanci* o pohledávkách za zaměstnanci z titulu zahraniční pracovní cesty a o kursových rozdílech vznikajících při vyúčtování záloh poskytnutých valut. V roce 2006 nedocházelo v účetnictví MPSV k zachycování výdajů na položce 5142 – *Realizované kursové ztráty*, resp. 2143 – *Realizované kursové zisky*;
- MPSV neúčtovalo průběžně o některých skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, a sice o:
 - valutových prostředcích na účtu 261 – *Pokladna*, přestože existovaly denní zůstatky valut,
 - závazcích na účtu 321 – *Dodavatelé*,
 - ceninách na účtu 263 – *Ceniny*, konkrétně o stravenkách a zůstatcích výplatního stroje sloužícího k úhradě poštovních sazeb, které svým charakterem představují ceninu a podléhají inventarizaci;
- MPSV nepoužívalo v roce 2006 a letech předchozích při zachycování majetku na účet 013 – *Software* účetní metody jednotným způsobem. Jednotným způsobem nebyly rozpočtově klasifikovány ani výdaje na pořízení software.

MPSV při rozlišování investičních a neinvestičních výdajů (pro rozpočtové účely) a v návaznosti na to při případné aktivaci investičních výdajů do dlouhodobého nehmotného majetku (pro účetní – majetkové účely) prvořadě vycházelo z hlediska určení, zda dané výdaje byly zahrnuty v systému programového financování ISPROFIN.

MPSV však mělo provést věcné zkoumání, tj. určit, zda byla pořízena práva (software) dlouhodobé povahy, a bez ohledu na zaevidování v ISPROFIN zachytit skutečnost v rozlišení na investiční nebo neinvestiční výdaje týkající se pořízení dlouhodobého nehmotného majetku. Nadřazení hlediska zachycení v ISPROFIN věcnému poznání skutečnosti je v rozporu s předepsanými požadavky na rozlišení

výdaje na investiční – neinvestiční a určení, zda je pořizován nehmotný majetek dlouhodobého charakteru, jenž má být aktivován, oceněn a vykázán.

Uplatňování hlediska IPSPROFIN není pro účetní potřeby ani potřeby rozpočtové klasifikace nutnou podmínkou pro aktivaci výdajů do dlouhodobého majetku nebo zachycení výdajů, přístup zvolený MPSV vede k nekonzistentnímu uplatňování účetních metod a nemožnosti spolehlivě a jednoznačně určit správnost výše vykázaného zůstatku účtu 013 – *Software*. V praxi používané účetní metody nebyly stanoveny vnitřním předpisem.

Nekonzistentní metodický postup byl zjištěn v případě následujících programových produktů sloužících k zajištění informačních systémů:

- státní sociální podpory, a to aplikačního programového vybavení (dále „APV“) *Okdávky*,
 - sociálních služeb, a to *APV Okslužby*.
- V části II.2.1 tohoto kontrolního závěru byly uvedeny zjištěné nesprávnosti, které svědčí o nesprávném použití účetních metod (např. v oblasti oceňování nemovitého majetku, zařazování majetku do užívání aj.).
- MPSV nesprávně používalo účetní metody, neboť prostřednictvím účtu 902 – *Fond oběžných aktiv* účtovalo o skutečnostech, které nenaplňují obsahovou náplň pro použití účtu 902. Z šetření NKÚ vyplývá, že MPSV účtovalo prostřednictvím účtu 902 zejména v případech souvisejících s vypořádáváním nákladů vzniklých v minulém období. Tato skutečnost má přímý vliv na správné vykázání zůstatku účtu 964 – *Saldo výdajů a nákladů* a účtu 965 – *Saldo příjmů a výnosů*.

u ČSSZ:

- ČSSZ nevyhotovovala doklady k zaúčtování zjištěných skutečností bez zbytečného odkladu, jak ukládá ustanovení § 11 odst. 2 zákona o účetnictví. Nevyhotovení účetních dokladů vedlo v některých případech k nedodržení zásady časové souvislosti účtování o nabytém majetku v účetním období, s nímž vzniklé skutečnosti časově souvisely.

3. Ostatní zjištění

3.1 Hospodaření MPSV s pohledávkami státu

MPSV nejednalo v souladu s ustanovením § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, tím, že řádně nezajišťovalo, nesledovalo, neuplatňovalo a nevymáhalo práva státu související s některými pohledávkami MPSV. Bylo zjištěno, že:

- MPSV nebylo schopno předložit příslušnou dokumentaci k některým svým pohledávkám zejména z důvodu neexistence této dokumentace (čtyři pohledávky v celkové výši 106 904,08 Kč);
- MPSV nevymáhalo pohledávky státu bez zbytečného odkladu poté, co ústřední inventarizační komise navrhla jejich vymáhání (pohledávky zjištěné k 31. prosinci 2006 ve výši 485 200,75 Kč).

3.2 Rozpočtová kázeň

- MPSV v roce 2006 uskutečnilo výdaj nad výši rozpočtovanou podle paragrafů a položek rozpočtové skladby ve výši 1 290 783,00 Kč. Schválený rozpočet paragrafu

4361 – Činnost ústředního orgánu státní správy v sociálním zabezpečení a politice zaměstnanosti položky 5021 – Ostatní osobní výdaje rozpočtové skladby pro rok 2006 činil 9 574 000,00 Kč. Tento rozpočet byl upraven pěti rozpočtovými opatřeními v celkové výši 5 257 000,00 Kč, tzn. rozpočet po změnách v případě paragrafu 4361 položky 5021 dosáhl za rok 2006 částky 4 317 000,00 Kč. Jak vyplývá z údajů v účetnictví MPSV a finančního výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu, MPSV čerpalo z paragrafu 4361 položky 5021 na ostatní osobní výdaje částku 5 922 133,00 Kč. Rozdíl mezi skutečným čerpáním a rozpočtem po změnách činí 1 605 133,00 Kč, z čehož 314 350,00 Kč bylo dle vyjádření MPSV kryto prostředky rezervního fondu. Zbylá část ve výši 1 290 783,00 Kč byla čerpána nad výši rozpočtovanou pro paragraf 4361 položku 5021. MPSV v rozporu s § 25 odst. 5 rozpočtových pravidel uskutečnilo výdaj nad výši rozpočtovanou podle paragrafů a položek rozpočtové skladby ve výši 1 290 783,00 Kč, čímž neoprávněně použilo prostředky státního rozpočtu a porušilo rozpočtovou kázeň;

- MPSV v roce 2006 porušilo rozpočtovou kázeň tím, že prostředky státního rozpočtu ve výši 8 400,00 Kč, získané z prodeje vyřazené výpočetní techniky, neodvedlo dle ustanovení § 45 odst. 10 rozpočtových pravidel do tří pracovních dnů do státního rozpočtu. Prostředky z prodeje byly přijaty na bankovní výdajový účet MPSV dne 6. února 2006, převodní příkaz k převodu na příjmový účet státního rozpočtu podalo MPSV 13. března 2006.

3.3 Outsourcing v oblasti informačních technologií (veřejná zakázka)

MPSV v roce 2005 uzavřelo smlouvu, jejímž předmětem byl závazek zhotovitele zabezpečit pro objednatele komplexní zajištění provozu, údržby a dalšího rozvoje informačního systému MPSV a zajištění podpory, bezpečnosti a centrálního dohledu resortního komunikačního systému MPSV (WAN MPSV) v letech 2006 až 2010. Smlouva byla uzavřena na základě jednacího řízení bez uveřejnění dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, neboť byl vyzván pouze jediný dodavatel. Podmínkou uzavření smlouvy na základě jednacího řízení bez uveřejnění výše uvedeným způsobem je, že veřejná zakázka může být z technických či uměleckých důvodů nebo z důvodu ochrany práv z průmyslového a jiného duševního vlastnictví plněna pouze určitým dodavatelem.

Smlouva byla uzavřena na dobu 5 let, s roční výší plateb 24 780 040,00 Kč bez DPH. Vyzvaný dodavatel uvedenou smlouvou navázal na předchozí smluvní vztah mezi ním a MPSV ve stejné oblasti.

Dle uzavřené smlouvy má být např. ročně hrazeno 4 568 320,00 Kč za technický servis (např. činnosti typu čištění a drobné opravy prostředků ICT používaných v objektech MPSV, za diagnostiku stavu propustnosti sítí, výměnu a doplňování spotřebního materiálu ICT na technickém vybavení (např. tonery, pásky, inkoustové kazety, reinstalaci výpočetní techniky aj.).

Tyto činnosti však nejsou službou, jejíž plnění by z technických či uměleckých důvodů nebo z důvodu ochrany práv z průmyslového a jiného duševního vlastnictví mohl poskytovat pouze jeden dodavatel.

Podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění nebyly u této veřejné zakázky splněny.

K odůvodnění zvoleného způsobu zadání MPSV uvedlo, že tento dodavatel poskytoval v minulosti MPSV množství služeb a dodávek v oblasti informačního systému,

na jejichž kontinuálním poskytování mělo MPSV zájem, avšak že tento dodavatel kontinuální poskytování zmíněných služeb podmínil získáním dalších, nepřímo souvisejících služeb a zakázek, např. na výše uvedený technický servis. V návaznosti na striktní stanovisko dodavatele se MPSV následně podřídilo přání dodavatele a nerealizovalo záměr oslovit v rámci určité soutěže i jiné potenciální dodavatele za účelem výběru nejvhodnější nabídky na poskytování těchto nepřímo souvisejících služeb (např. technického servisu). Došlo tím k omezení možnosti ovlivnit výši ceny ve prospěch MPSV výběrem z nabídek vyššího počtu uchazečů.

3.4 Hospodaření s nemovitostmi: objekt Lannova 1235

Na základě zápisu o změně příslušnosti hospodaření s majetkem státu ze dne 13. února 2006 přešla příslušnost k hospodaření s objektem Lannova 1235 (dále „objekt Lannova“) na Novém Městě, Praha 2, z ČSSZ na MPSV, a to zpětně k datu 2. února 2006, přičemž již 2. února 2006 uzavřelo MPSV s obchodní společností směnnou smlouvu o směně tohoto objektu. Obchodní společnost tento objekt nabyla do svého vlastnictví s účinností od 11. dubna 2006, rozhodnutí o vkladu (o provedení zápisu do katastru nemovitostí) je datováno k 27. dubnu 2006.

Dne 20. února 2006 dochází mezi MPSV a ČSSZ k podepsání dohody o nouzovém zajištění provozu nemovitosti, ve které se ČSSZ zavázala zajišťovat v době od 2. února 2006 do 30. srpna 2006 v objektu Lannova nouzový provoz. Dne 19. dubna 2006 byl mezi ČSSZ a MPSV uzavřen dodatek č.1 k dohodě o nouzovém zajištění provozu nemovitosti, ve kterém se ČSSZ zavazuje k zajištění dokončení opravy střechy na objektu Lannova, která byla v havarijním stavu. Oprava měla být financována z prostředků ČSSZ, které se MPSV zavázalo následně refundovat.

MPSV uvedlo, že k uzavření dodatku č.1 k dohodě o nouzovém zajištění provozu nemovitosti došlo z důvodu vyhodnocení skutečností týkajících se odpovědnosti MPSV jakožto převodce nemovitosti za vady převedené nemovitosti podle občanského zákoníku a také v zájmu vyhnutí se nákladnému a zdlouhavému soudnímu sporu.

Dne 19. června 2006 došlo ze strany ČSSZ k odstoupení od dohody o nouzovém zajištění provozu nemovitosti a k ukončení veškerých prací na uvedeném objektu. ČSSZ tak dle svého vyjádření učinila na základě zjištění, že ke dni 11. dubna 2006 přešlo vlastnictví k objektu Lannova směnnou smlouvou na soukromou obchodní společnost. ČSSZ dále upozornila, že v případě pokračování v plnění na základě dohody o nouzovém zajištění provozu nemovitosti, hrozí reálné riziko neoprávněného použití prostředků státního rozpočtu ve prospěch třetí strany.

MPSV dne 23. června 2006 odmítlo odstoupení od dohody o nouzovém zajištění provozu nemovitosti a trvalo nadále na provedení opravy střechy tohoto objektu se zdůvodněním, že změna majitele není ve vztahu k uzavřeným dohodám rozhodující. ČSSZ upozornila, že v případě pokračování plnění na základě dohody o nouzovém zajištění provozu nemovitosti hrozí reálné riziko neoprávněného použití prostředků státního rozpočtu ve prospěch třetí strany. ČSSZ podala prostřednictvím advokátní kanceláře trestní oznámení o skutečnostech nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin porušování povinností při správě cizího majetku podle § 255 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona č. 140/1961Sb., trestní zákon. MPSV se v listopadu roku 2006 k tomuto trestnímu oznámení připojilo s tím, že pokud se prokáže, že došlo ke vzniku škody, žádá, aby bylo považováno za poškozeného a získalo tak příslušné procesní postavení.

V souvislosti se směnou nemovitosti byla zásadním způsobem zpochybněna i ekonomická výhodnost samotné směny tohoto objektu. MPSV při směně objektu vycházelo ze znaleckého posudku budovy provedeného soudním znalcem.

Advokátní kancelář provedla pro MPSV rozbor situace a vyhodnotila ji tak, že existuje důvodné podezření ze spáchání trestného činu nepravdivého znaleckého posudku. Z podkladů advokátní kanceláře vyplývá, že byla zvolena značně neobvyklá metoda pro stanovení tržní ceny nemovitosti (průměrem mezi hodnotou zjištěnou nákladovou a porovnávací metodou v neobvyklém poměru), a proto doporučila MPSV zpracování dalších znaleckých posudků.

MPSV se po obdržení právního stanoviska obrátilo na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Cenový odbor Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových 14. srpna 2007 konstatoval, že posudky soudního znalce vykazují zásadní chyby. Dle rozboru znaleckých posudků provedených cenovým odborem Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových měla směnná smlouva obsahovat ujednání o vyrovnání rozdílu hodnot směňovaných nemovitostí ve výši 137 225 990,00 Kč ve prospěch České republiky. MPSV uznalo oprávněnost tohoto nároku a 7. září 2007 požádalo Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových o zastupování při soudním řízení k vymáhání doplatku výše uvedené rozdílové hodnoty.

3.5 Kapitalizace pohledávky

MPSV dne 20. června 2000 společně s Ministerstvem průmyslu a obchodu, Ministerstvem financí, Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem dopravy a spojů uzavřelo s obchodní společností prohlášení o společném záměru, na základě kterého byly společností schváleny tzv. investiční pobídky. Ze strany MPSV byly společnosti poskytnuty dvě bezúročné půjčky, první ve výši 650 000 000,00 Kč na zřízení nových pracovních míst a druhá ve výši 150 650 000,00 Kč na rekvalifikaci zaměstnanců. Při splnění určitých podmínek měly být tyto půjčky konvertovány na dotaci; ke splnění podmínek však nedošlo.

Obchodní společnost, která dlouhodobě vykazovala ztrátu ze svého hospodaření, se dostala v roce 2006 do vážných finančních potíží a tuto situaci řešila snahou o soudní vyrovnání závazků se svými věřiteli. Podmínky pro konverzi půjčky na dotaci naplněny nebyly. MPSV proto prostřednictvím Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových přihlásilo 22. srpna 2006 pohledávku do vyrovnání. S návrhem dlužníka na vyrovnání ve výši 30 % nepeněžní formou, a to započtením peněžité pohledávky MPSV proti pohledávce na splacení vkladu (tzv. kapitalizace pohledávky), byl vysloven souhlas.

Kapitalizace pohledávky měla být v rámci třicetiprocentního vyrovnání provedena u dvou věřitelů, z nichž jedním bylo MPSV. Tito dva věřitelé tedy za své pohledávky měli od společnosti získat obchodní podíl ve společnosti. V případě MPSV se jednalo o vklad v nominální výši 240 195 000,00 Kč. U ostatních 267 přihlášených věřitelů měly být pohledávky vyrovnány ve výši 30 %, a to peněžitou formou.

Se souhlasem věřitelů proběhlo vyrovnání úspěšně (usnesení Krajského soudu v Ostravě čj. 36 Kv 1/2006-302 z 21. prosince 2006), právní účinky soudního usnesení o vyrovnání nastaly dne 30. ledna 2007. MPSV mělo dle tohoto soudního usnesení provést kapitalizaci pohledávky do 30. listopadu 2007.

V souladu s usnesením soudu bylo proto nezbytné zajistit nabytí podílu v obchodní společnosti. K nabytí podílu v obchodní společnosti ministerstvem je však dle zákona č. 219/2000 Sb. nutný předchozí souhlas vlády, který v době vyrovnání ani při nabytí právní moci usnesení soudu nebyl k dispozici. MPSV o tento souhlas požádalo vládu až na základě

materiálu čj. 2007/35056-63 ze dne 12. července 2007, vláda souhlas s kapitalizací pohledávky ve výši 30 % (formou nabytí obchodního podílu) udělila (usnesení vlády ze dne 25. července 2007 č. 851).

MPSV vládě zdůvodnilo udělení souhlasu s vyrovnáním ve výši pouhých 30 % původní hodnoty pohledávky formou její kapitalizace tím, že v opačném případě by došlo k prohlášení konkurzu na majetek společnosti, ze kterého by se pro MPSV předpokládala výtěžnost pouhých 5–7 % (tj. 40 až 56 milionů Kč). Z tohoto ekonomického důvodu a z důvodu víry, že umožnění pokračování činnosti společnosti (tj. neprohlášení konkurzu) pomůže zachovat stávající míru zaměstnanosti, navrhlo MPSV vládě odsouhlasit kapitalizaci pohledávky. V prohlášení je uvedeno, že z původní pohledávky ve výši 800 650 000,00 Kč bude tímto získán alespoň obchodní podíl ve společnosti ve výši 240 195 000,00 Kč. Informace o skutečné hodnotě nabývaného podílu nebo účasti na čistém obchodním majetku v materiálu pro jednání vlády obsaženy nebyly a výše budoucího podílu vycházela pouze z nominální hodnoty. Účast MPSV představuje nepeněžitý vklad do společnosti, o který se navýšil základní kapitál společnosti.

Na základě souhlasu vlády došlo dne 28. srpna 2007 k započtení pohledávky a nabytí 4,8 % obchodního podílu ve společnosti ve výši 240 195 000,00 Kč. Tento podíl vzhledem k ustanovením společenské smlouvy nezakládá v podstatě žádná rozhodovací práva státu na řízení této společnosti.

Po majetkovém vstupu MPSV do společnosti, tj. po provedení zvýšení základního kapitálu formou kapitalizace pohledávek, navrhla společnost snížení základního kapitálu za účelem úhrady ztráty z minulých let. Dle usnesení valné hromady z 27. září 2007 má celkový základní kapitál společnosti z původních 5 017 923 000,00 Kč klesnout na pouhé 2 000 000,00 Kč, vklad MPSV má klesnout z původních 240 195 000,00 Kč na pouhých 96 000,00 Kč.

MPSV nedalo souhlas se snížením základního kapitálu a v době kontroly zvažovalo právní kroky ke zpochybnění konané valné hromady.

3.6 Roční zpráva MPSV

MPSV v rozporu s ustanovením § 1 odst. e) vyhlášky č. 323/2005 Sb., kterou se stanoví obsah roční zprávy, uvedlo v *Roční zprávě Ministerstva práce a sociálních věcí ČR za rok 2006* nesprávné nebo neúplné údaje o:

- celkových pohledávkách. MPSV v roční zprávě uvedlo, že celkové pohledávky k 31. prosinci 2006 činily 3 360 tis. Kč, v rozvaze MPSV sestavené k 31. prosinci 2006 jsou ale pohledávky celkem na řádku 075 vyčísleny ve výši 27 186,03 tis. Kč. MPSV v roční zprávě uvedlo celkové pohledávky o 23 826 tis. nižší, než bylo uvedeno v účetní závěrce. Údaje o pohledávkách uvedené v roční zprávě tedy neodpovídají údajům v ÚZ MPSV.
- majetku, s nímž je MPSV příslušné hospodařit. Jedná se o budovu na Karlově náměstí a budovu v Podskalské ulici č. 19, obě budovy v Praze 2. S těmito budovami nebylo MPSV k 31. prosinci 2006 příslušné hospodařit, MPSV tuto informaci v roční zprávě neuvádělo;
- celkových závazcích. MPSV v roční zprávě uvedlo, že závazky vůči dodavatelům byly MPSV k 31. prosinci 2006 uhrazeny. V rozvaze sestavené k 31. prosinci 2006 MPSV však vykázalo na řádku 170 – *Ostatní závazky* (resp. na řádku 172 – *součtový řádek*) ve výši 15 810,62 tis. Kč. Údaje o závazcích uvedené v roční zprávě tedy neodpovídají údajům z ÚZ MPSV.

3.7 Systém vedení účetnictví ČSSZ

ČSSZ pro vedení ekonomických procesů, včetně účetnictví, využívá od 1. ledna 2005 ekonomický informační systém označovaný zkratkou „EKIS“, integrovaný do platformy společnosti SAP, který nahradil dříve využívaný účetní software. EKIS byl vytvořen na zakázku a je provozován na základě smlouvy uzavřené v roce 2004 mezi ČSSZ a obchodní společností, (dále jen „poskytovatel“). Předmětem této smlouvy je jednak implementace informačního systému, dále rutinní provozování EKIS na všech pracovištích ČSSZ, přičemž hardware, software a aplikační software, na kterém je EKIS provozován, je v majetku poskytovatele. Servery, na kterých je EKIS provozován, jsou umístěny v prostorách ČSSZ, které ČSSZ pronajímá poskytovateli na základě samostatné smlouvy. Poskytovatel se současně zavázal zabezpečit servis a administraci celého systému. Formu vedení účetnictví ČSSZ doložila dokumentem *Projekt EKIS – Specifikace systému*, který představuje vzájemně dohodnutý způsob nastavení systému. Systém EKIS plně a integrovaně podporuje ekonomické procesy, které v ČSSZ probíhají. Centrální EKIS je propojen s koncovými zařízeními v celé organizační struktuře a slouží mj. pro iniciaci, zaznamenání, zpracování a vykázání jednotlivých transakcí. Informační systém EKIS, jehož součástí je i účetní systém ČSSZ, obsahuje data vytvářená na úrovni různých vnitřních organizačních jednotek této účetní jednotky. Ústředí ČSSZ proto při sestavování účetní závěrky pracuje z větší části s daty agregovanými z různých úrovní organizační struktury. Podkladem pro agregovaná data jsou výstupy z aplikací ekonomických agend vedených jednotlivými organizačními jednotkami ČSSZ, a to:

- okresními správami sociálního zabezpečení, které účtují předpisy a platby všech vykonatelných titulů v oblasti pojistného na sociální zabezpečení, provádějí měsíční a roční účetní závěrku příjmového účtu pojistného a dávkového výdajového účtu;
- krajskými správami sociálního zabezpečení, které zabezpečují své účetnictví a účetnictví příslušných okresních správ sociálního zabezpečení v oblasti provozní.

Z důvodu dostupnosti prvotních účetních dokladů byly vzhledem k regionálnímu členění ČSSZ a způsobu vedení ekonomických agend jejími organizačními jednotkami provedeny detailní testy věcné správnosti v účetním okruhu 0100 – *Ústředí ČSSZ Praha*. Účetní okruh 0090 – *Agendy pojistného a důchodů* nebylo možné podrobit detailním testům věcné správnosti vzhledem k množství převážně automatizovaně zpracovávaných dat, a v důsledku toho i nemožnosti vytvoření reprezentativního vzorku operací vybraných pro testování. Prověření výstupů z tohoto okruhu si vyžádalo provedení šetření v oblasti vnitřních kontrol; z nich však NKÚ mohl účinně provést pouze šetření zaměřená na manuální kontroly.

Je však zřejmé, že tato šetření nemohou mít dostatečnou vypovídací schopnost vzhledem k posuzovaným transakčním cyklům, a že je nutné detailní a expertní posouzení, zejména v oblasti nastavení a účinnosti systémových a aplikačních kontrol v automatizovaných složkách systému EKIS.

Pro vyhodnocení účinnosti vnitřních kontrol je zapotřebí, aby jednotlivé procesy systému ČSSZ upravila vnitřními předpisy a aby byl pro potřeby nezávislého ověření umožněn přístup do systému. Tyto podmínky však systém EKIS nesplňuje. Uvedený systém (včetně zpracování dat) byl provozován dodavatelsky a smlouva s dodavatelem neobsahovala auditní doložku o možnosti provedení nezávislého auditu; takovýto audit dosud proveden nebyl.

S ohledem na poznaná rizika (např. časté změny procesů uvnitř systému, neexistence závazné vnitřní normy pro úpravu některých vnitřních procesů, např. v oblasti účtování dávek důchodového pojištění, značná závislost ČSSZ na „komplexním outsourcingu“ a v neposlední

řadě i omezení kontrolního vstupu do systému) se proto nelze vyjádřit k transakcím v účetním okruhu 0090 – *Agendy pojistného a důchodů*.

4. Vnitřní kontrolní systém

Vzhledem k nesprávnostem a zjištěním uvedeným v tomto kontrolním závěru lze konstatovat, že v kontrolovaném období nebyl u kontrolovaných osob zaveden a udržován systém vnitřní kontroly, který by dokázal včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat rizika související s činnostmi, které jsou předmětem účetnictví.

V oblasti vnitřního kontrolního systému ovlivňujícího dobrou praxi při hospodaření s majetkem a prostředky státu lze zdůraznit následující zjištěné skutečnosti:

u MPSV:

- inventarizace některých druhů majetku a závazků nepůsobila jako nástroj, který by umožňoval prokazovat stav majetku a závazků (zachycených v účetnictví), jak dokumentuje část II.2.1 tohoto kontrolního závěru;
- předběžná řídicí finanční kontrola v oblasti některých příjmů nebyla aplikována dostatečně, jak dokumentuje část II.2.2 tohoto kontrolního závěru.

u ČSSZ:

- inventarizace některých druhů majetku nepůsobila jako nástroj k prokazování stavů zachycených v účetnictví, jak dokumentuje část II.2.1 tohoto kontrolního závěru;
- nastavení podpisových oprávnění některých vedoucích pracovníků umožňovalo nevhodné kumulace příkaze operace, správce rozpočtu i hlavní účetní, což představuje riziko z hlediska oddělování pravomocí a odpovědností při přípravě, schvalování, provádění a kontrole operací ve smyslu zákona o finanční kontrole.

5. Závěrečný účet

Podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* byly účetní závěrky MPSV a ČSSZ. Nedostatky těchto účetních závěrek byly popsány zejména v části II.2.1 tohoto kontrolního závěru.

Nad rámec nedostatků zjištěných u účetních závěrek kontrolovaných osob byly zjištěny následující nedostatky mající povahu nedostatečného popisu, hodnocení a zdůvodnění některých informací uvedených v průvodní zprávě závěrečného účtu:

- výsledky hospodaření nejsou popsány v delší časové řadě (nejméně pěti let);
- výkyvy výdajů v jednotlivých čtvrtletích roku nejsou dostatečně zdůvodněny;
- příčiny ztrátovosti příspěvkové organizace *Institut technické inspekce* ani návrh na řešení ztrátovosti nejsou uvedeny;
- v případě výdajů na výzkum a vývoj schází komentování dosažených výsledků dle jednotlivých programů a porovnání s prostředky vynaloženými v předchozích letech;
- nejsou uvedena opatření k nápravě nedostatků zjištěných kontrolami NKÚ;
- údaje o půjčkách označovaných v průvodní zprávě závěrečného účtu jako návratné finanční výpomoci neodpovídají údajům z číselných sestav přiložených k závěrečnému účtu.

III. Shrnutí

1. Spolehlivost účetní závěrky k 31. prosinci 2006

Tabulka č. 5 – Hladina významnosti a celková nesprávnost (v Kč)

Kontrolovaná osoba	Vykázané výdaje	Hladina významnosti	Celková nesprávnost v absolutní hodnotě
MPSV	12 912 545 879,82	258 250 917,60	1 553 739 968,12
ČSSZ	308 181 741 820,00	6 163 634 840,00	889 334 051,99

V souladu s doporučením mezinárodních kontrolních standardů INTOSAI byla nejvyšší možná míra špatné evidence, kterou uživatelé účetních výkazů mohou sledovat jako ještě přijatelnou, stanovena jako 2 % z hodnoty, která nejpřiměřeněji zobrazuje rozsah finanční činnosti účetní jednotky. V případě MPSV a ČSSZ představují tuto hodnotu výdaje.

Vzhledem k rozsahu zjištěných celkových nesprávností v účetní závěrce MPSV a k jejich porovnání se stanovenou nejvyšší možnou mírou špatné evidence (hladinou významnosti) je zřejmé, že účetní závěrka MPSV nepodává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví za účetní období roku 2006 v souladu se zákonem o účetnictví a příslušnými předpisy. S ohledem na rizika uvedená v části II.3.7. tohoto kontrolního závěru nemohla provedená kontrola provést vyhodnocení účetní závěrky sestavené ČSSZ k 31. prosinci 2006 ve smyslu vyjádření, zda tato účetní závěrka ve všech významných ohledech podává věrný a poctivý obraz předmětu účetnictví.

2. Porušení rozpočtové kázně

Porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 rozpočtových pravidel bylo zjištěno v celkové výši 1 299 183,00 Kč (viz část II.3.2 tohoto kontrolního závěru).

3. Závěrečný účet kapitoly 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* za rok 2006

Účetní závěrka sestavená MPSV k 31. prosinci 2006 nebyla spolehlivým podkladem pro sestavení závěrečného účtu kapitoly státního rozpočtu 313 – *Ministerstvo práce a sociálních věcí* za rok 2006 podle vyhlášky č. 419/2001 Sb. S ohledem na rizika uvedená v části II.3.2 tohoto kontrolního závěru se provedená kontrola nemohla vyjádřit k účetní závěrce sestavené ČSSZ k 31. prosinci 2006. Všechny nesprávnosti zjištěné u jednotlivých kontrolovaných osob byly v závěrečném účtu agregovány v číselných sestavách.

Celková nesprávnost v závěrečném účtu kapitoly MPSV za rok 2006 byla zjištěna ve výši 2 443 074, 02 tis. Kč. Z toho:

- nesprávnost ve výkazu Rozvaha organizačních složek státu 2 107 953,20 tis. Kč,
- nesprávnost ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtu 335 120,82 tis. Kč.

Vzhledem ke zjištěným nesprávnostem v účetních závěrkách jednotlivých kontrolovaných osob je nezbytné, aby kontrolované osoby zabezpečily provedení odpovídajících oprav ve svém účetnictví, které by odstranily výše popisované nedostatky.

MPSV ve své účetní závěrce vykázalo k 31. prosinci 2006 na účtu majetkových účastí 069 – *Ostatní dlouhodobý finanční majetek* majetkové účasti ve výši 7 082 440 899,00 Kč.

Problematiku spojenou s majetkovými účastmi kontroloval v roce 2006 NKÚ v rámci kontrolní akce č. 06/20 (kontrolní závěr byl publikován v částce 1/2007 Věstníku NKÚ). NKÚ konstatoval, že oblast účtování a vykazování majetkových účastí státu je velmi obtížný problém, který si vyžaduje komplexní právně-účetní výklad, a že předpisy regulující účetnictví jsou v této oblasti nedostatečné a nejednoznačné, co se týče potřebných kritérií.

Zejména je důležité řešit problematiku zařídování majetkových účastí podle míry uplatňovaného vlivu na osoby představující majetkovou účast, tj. podle vlivu rozhodujícího (účet 061 – *Majetkové účasti v osobách s rozhodujícím vlivem*) a podstatného (účet 062 – *Majetkové účasti v osobách s podstatným vlivem*), a na ostatní majetkové účasti (účet 069). Současné předpisy regulující účetnictví tyto vlivy uspokojivě nevymezují, existují proto různé výklady jejich rozpoznávání. Zvláště obtížné je určení existence rozhodujícího vlivu, a to určení, zda pro potřeby účtování lze vždy a jednoznačně vycházet z obchodního zákoníku (§ 66a) prostřednictvím určení tzv. ovládající či řídicí osoby a zda organizační složka státu po právní stránce vůbec může být považována za ovládající nebo řídicí osobu. Lze konstatovat, že jednoznačná kritéria pro rozpoznání požadované míry vlivu v předpisech regulujících účetnictví a výkaznictví schází, popř. jsou daná nejednoznačně, s možností různých výkladů. V souvislosti s rozlišováním míry vlivu je třeba s ohledem na konkrétní podmínky MPSV uvést, že v případě tzv. ostatních majetkových účastí (s menšinovým vlivem) je v některých případech potřebné řešit problematiku ocenění reálnou hodnotou (pokud je příslušná organizační složka státu měla k datu 31. prosince 2003 ve svém majetku).

Vzhledem k výše uvedeným problémům a výkladovým nejednoznačnostem není v této kontrolní akci problematika správného účtování, vykazování a oceňování v konkrétním prostředí MPSV vyhodnocována. Je však zřejmé, že se jedná o záležitost s významným dopadem na účetní závěrky.

V návaznosti na závěry učiněné při kontrolní akci 06/20 lze konstatovat, že v dané věci bude třeba koncepčního přístupu ze strany regulátora účetnictví, popř. změn v příslušných předpisech (k regulaci účetnictví).