

01/36

Prostředky státního rozpočtu určené na podporu výstavby a technickou obnovu domů s pečovatelskou službou

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2001 pod číslem 01/36. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu uvolňovaných na program podpory výstavby domů s pečovatelskou službou a vyhodnotit, zda bylo dosaženo cílů stanovených tímto programem.

Kontrolovaným obdobím bylo období let 1999 až 2001, v případě věcných souvislostí i období předchozí.

Kontrolu provedly v období od 15. 1. 2002 do 29. 3. 2002 skupiny kontrolujících NKÚ z územních odborů střední Čechy, západní Čechy, severozápadní Čechy, severovýchodní Čechy, jižní Morava a střední Morava a odboru analýz.

Kontrolovanými osobami byly:

- Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“);
- okresní úřady: Mladá Boleslav, Kolín, Havlíčkův Brod, Liberec, Česká Lípa, Plzeň-sever, Chrudim, Pardubice, Znojmo, Jihlava, Zlín, Uherské Hradiště, Litoměřice a Chomutov;
- města: Mladá Boleslav, Pečky, Příbram, Liberec, Jablonné v Podještědí, Město Touškov, Chrast, Chomutov, Zlín a Bojkovice;
- obce: Všeruby, Moravany, Hodonice, Luka nad Jihlavou, Hoštka.

Námítky proti kontrolnímu protokolu podaly Okresní úřad Havlíčkův Brod, Okresní úřad Mladá Boleslav, město Mladá Boleslav, město Chomutov, Město Touškov, město Zlín, obec Hoštka, obec Všeruby. O námitkách proti kontrolním protokolům rozhodli vedoucí skupin kontrolujících.

Odvolání proti rozhodnutí o námitkách, která podaly Okresní úřad Mladá Boleslav, město Mladá Boleslav,

město Chomutov, obec Všeruby a město Zlín, byla vypořádána usneseními senátu NKÚ.

Senát NKÚ (ve složení: Ing. Jan Vedral – předseda, Ing. Jiří Adámek, Ing. Josef Pohl a Ing. Ladislav Zeman – členové) na svém zasedání dne 27. 6. 2002

schválil usnesením č. 01/36/17
kontrolní závěr v tomto znění:

Úvod

Podle ustanovení § 14 odst. 1 a 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, je MMR ústředním orgánem státní správy mj. ve věcech politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu a pro věci nájmu bytů a nebytových prostor. Přitom spravuje finanční prostředky určené k zabezpečování politiky bydlení a koordinuje činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy při zabezpečování politiky bydlení, včetně koordinace financování těchto činností.

Pozn.: Ustanovení právních předpisů citovaná v tomto kontrolním závěru jsou uváděna ve znění platném pro kontrolované období.

V letech 1999 až 2001 poskytovalo MMR dotace s cílem vytvořit podmínky pro kvalitní a odpovídající bydlení občanů se sníženou soběstačností, zejména občanů v důchodovém věku, a to v domech s pečovatelskou službou (dále jen „DPS“), a tak nepřímo přispět k uvolňování stávajícího bytového fondu pro mladé rodiny. Celkem poskytlo v uvedených letech částku cca 1 623,4 mil. Kč. Přehled o čerpání účelových investičních dotací za jednotlivé kontrolované roky udává tabulka č. 1.

Tabulka č. 1

Rok	Finanční prostředky státního rozpočtu	Účetnictví MMR (v Kč)	ISFRIM/ISPROFIN (v tis. Kč)
1999	rozpočtováno	471 000 000,00	471 000
	skutečně čerpáno	470 646 053,76	470 646
	rozdíl	353 946,24	354
2000	rozpočtováno	578 200 000,00	578 200
	skutečně čerpáno	578 098 373,00	578 098
	rozdíl	101 627,00	102
2001	rozpočtováno	576 200 000,00	576 200
	skutečně čerpáno	574 660 111,00	574 660
	rozdíl	1 539 889,00	1 540

Kontroly NKÚ byly podrobeny:

- činnost MMR při tvorbě Programu podpory, rozhodování o žádostech investorů, poskytování finančních prostředků, evidování investičních akcí, kontrole realizace Programu podpory, vypořádání se se státním rozpočtem včetně závěrečného vyhodnocení investičních akcí, hodnocení efektů programů a modifikace programů v následujícím období;
- činnost okresních úřadů (dále jen „OkÚ“) při plnění povinností vyplývajících jim ze zákona a ze smluv příkazních, a to při zprostředkování podpory výstavby DPS, popř. rekonstrukce stávajícího bytového či nebytového objektu ve vlastnictví obce/města pro tyto účely;
- činnosti investorů, tj. obcí a měst, při realizaci Programu podpory v letech 1999 až 2001.

Pro kontrolu NKÚ byl proveden výběr ze základního souboru investorů staveb DPS s účastí státního rozpočtu, který tvořily datové báze publikované MMR prostřednictvím jeho internetových stránek. Jednalo se o 131 investičních akcí (zápisů) DPS v novostavbách, v rekonstrukcích, v kombinacích rekonstrukce/novostavba, v různých etapách výstavby, v různých velikostech (dle počtu bytů) a s různými investičními náklady a objemem dotace (cca 4 – 70 mil. Kč). Výběr byl náhodný se stanovením dvou základních skupin (novostavby a rekonstrukce), z nichž byly preferovány novostavby. Z hlediska finančního objemu bylo kontrolováno 446 200 tis. Kč, tj. téměř 27,5 % celkově poskytnuté dotace na výstavbu DPS v letech 1999 až 2001.

A. Ministerstvo pro místní rozvoj

Koncepce bytové politiky

Pro období od listopadu 1997 byl MMR zpracován dokument „Záměry a opatření vlády v oblasti bydlení“, který byl schválen usnesením vlády ze dne 12. 3. 1997 č. 155 a usnesením Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR ze dne 5. 11. 1997 č. 533 (dále jen „Záměry“) a kde se v části 2.1.3 uvádí: „... od roku 1999 přejít od přímých dotací k tržně konformnějším nástrojům podpory výstavby nájemního bydlení ...“. Ke změně bytové politiky došlo přijetím „Koncepce bytové politiky“, kterou na návrh ministra pro místní rozvoj vzala vláda ČR svým usnesením ze dne 18. 10. 1999 č. 1088 na vědomí (dále jen „Koncepce“). Podle Koncepce „*cílem bytové politiky je ... zvýšení celkové dostupnosti¹ a především finanční dostupnosti² bydlení pro obyvatelstvo*“. V návrhu jednot-

livých opatření Koncepce bylo mezi konkrétními navrhovanými opatřeními uvedeno „*Vytvoření ,chráněného bydlení‘ pro skupiny obyvatelstva se specifickými potřebami v oblasti bydlení*“.

Program podpory

Pro léta 1999 až 2001 MMR postupně zpracovalo „Program podpory výstavby domů s pečovatelskou službou“ ve znění pro rok 1999 a ve znění pro rok 2000 (dále jen „Program podpory“), stalo se správcem tohoto programu a poskytovalo podle něj dotace investorům výstavby DPS. Porovnáním obsahu Programu podpory, příslušné části Koncepce bytové politiky a zásad vydávaných Ministerstvem financí (dále jen „MF“) pro účast prostředků státního rozpočtu na pořízení a reprodukci investičního majetku (dále jen „Zásady MF“) bylo zjištěno, že Program podpory konkretizoval obecné cíle, záměry a opatření tak, jak byly vymezeny Koncepcí.

MMR některé obecné pojmy a zásady³ použité v Programu podpory neupřesnilo způsobem

- který by jednoznačně zavazoval všechny investory DPS (obce a města), kterým byla poskytnuta podpora,
- a který by umožnil bez omezení provádět kontrolu plnění některých podmínek a cílů stanovených Programem podpory.

MMR ponechalo rozhodování OkÚ o doporučení k uzavření smlouvy o nájmu v DPS jen na uvážení OkÚ a žádným způsobem neovlivňovalo toto rozhodování ve vztahu k cílům Programu podpory.

Přijímání žádostí, evidence, rozhodování, uvolňování prostředků

V systému přijímání žádostí, jejich evidenci a úplnosti nebyly zjištěny nedostatky. Hodnocení žádostí investorů bylo prováděno v letech 1999 a 2000 meziresortní komisí pro vyhodnocování žádostí na základě vyhlášeného Programu podpory (dále jen „Komise“), a to především na základě zkoumání potřeb jednotlivých okresů a obcí a měst. O přidělení dotace podle Programu podpory rozhodoval ministr pro místní rozvoj na návrh Komise. S výsledky výběru byly OkÚ a investoři seznamování korespondenčně i prostřednictvím sítě internet.

O poskytnutých prostředcích dotace podle Programu podpory pro rok 1999 a pro rok 2000 MMR účtovalo v období od 1. 1. 1999 do 31. 12. 2001 v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a opatřeními MF k účtové osnově a postupům účtování a rozpočtové skladbě.

1 Celková dostupnost je dána vztahem mezi disponibilním, teritoriálně vhodně rozmístěným bytovým fondem a bytovou potřebou domácností; je ovlivňována rozsahem bytové výstavby, využitím stávajícího bytového fondu včetně péče o něj a demografickým vývojem.

2 Její podstatou je vztah mezi finančními zdroji domácnosti a cenou bydlení.

3 Např.: „stávající bytový fond“, „mladá rodina“, „dotaci nelze použít na uliční řady sítí, osvětlení, komunikace“, „podlahová plocha bytů“ apod.

Údaje ISFRIM, resp. ISPROFIN souhlasily s údaji z účetní evidence. MMR působí v systému poskytování dotací pouze jako zprostředkovatel převodu prostředků z výdajového účtu státního rozpočtu na zálohový účet Programu podpory vedený u České spořitelny, a. s., to znamená, že finanční prostředky na Program podpory neopustí účty MF. V závislosti na postupu realizace Programu podpory zpracovávalo MMR jako správce programu platební kalendář programu (zpravidla čtvrtletní), podle kterého byly finanční prostředky uvolňovány na účty investorů. Uvolňování prostředků probíhalo v období od 1. 1. 1999 do 31. 12. 2001 bez nedostatků. Vytvořený systém snížil míru možných pochybení MMR při poskytování a čerpání účelových dotací.

Kontrolní činnost MMR v rámci Programu podpory

MMR iniciovalo provedení analýzy použití prostředků Programu podpory, zvyšování efektivity podpory výstavby DPS a metody kontroly plnění podmínek stanovených Programem podpory. MMR ovlivňovalo činnost OkÚ, měst a obcí při plnění evidenčních a kontrolních činností formou ústních sdělení na pravidelně konaných konzultačních dnech.

MMR vykonalo v období 1999 – 2001 svými zaměstnanci přímou kontrolu u dvou investorů DPS, kterým byla ze státního rozpočtu poskytnuta dotace v celkové výši 64,1 mil. Kč, tj. cca 4 % celkového objemu dotací za uvedená léta. V případě kontroly u DPS v Praze 15 zjistilo MMR porušení rozpočtové kázně a toto oznámilo příslušnému územnímu finančnímu orgánu. MMR neprovádělo v období 1999 – 2001 u OkÚ kontrolu plnění povinností OkÚ vyplývajících jim z uzavřených příkazních smluv ani kontrolu dosažení cíle Programu podpory „*Nepřímo přispět k uvolňování stávajícího bytového fondu pro mladé rodiny*“.

Do dne ukončení kontroly MMR neukončilo „*Závěrečné vyhodnocení akce (Projektu)*“ u DPS, jejichž výstavba měla být dokončena v období od 1. 1. 1999 do září 2001. MMR tuto skutečnost zdůvodnilo nedostatkem kapacity odboru podpory bydlení. Rozhodnutím ministra pro místní rozvoj č. 12/2002 bylo od 1. 3. 2002 zřízeno v odboru podpory bydlení oddělení „*Závěrečné vyhodnocení akcí*“, které tuto činnost bude vykonávat.

Odstranění nedostatků zjištěných předchozími kontrolami NKÚ

Vláda v části II. usnesení ze dne 21. 5. 2001 č. 496 ke kontrolnímu závěru NKÚ z kontrolní akce č. 00/23 – Prostředky státního rozpočtu určené na podporu bytové výstavby a bydlení uložila ministru pro místní rozvoj mj. „*2. provést revizi všech programů ... a provést jejich úpravy tak, aby podmínky poskytnutí dotací byly zcela jednoznačně vymezeny, 3. provést revizi všech dosud poskytnutých dotací a v případech neopodstatněného přiznání dotací přijmout opatření k nápravě, 4. vyčíslit a stanovit další postup týkající se neoprávněně vyplacených dotací, 5. zpracovat a vládě do 31. srpna*

2001 předložit návrh opatření navazujících na bod II/2 až 4 tohoto usnesení“.

MMR provedlo revizi Programu podpory pro rok 1999 a pro rok 2000; ani po této revizi nebyly některé podmínky Programu podpory (jak je uvedeno v části „*Program podpory*“ tohoto kontrolního závěru) jednoznačně upraveny.

MMR provedlo v období od 21. 5. 2001 revizi pouze u výběrového souboru akcí a zaměřenou jen na zajištění pohledávek státu. MMR předložilo vládě ČR do 31. 8. 2001 zprávu o všech svých dosavadních krocích a vláda zprávu vzala na vědomí bez dalšího.

B. Okresní úřady

MMR uzavřelo s dotčenými OkÚ v roce 1998 ve smyslu ustanovení § 724 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, příkazní smlouvy upravené dodatkem č. 1 z roku 1999 (dále jen „*Příkazní smlouvy*“), jejichž předmětem byl závazek, že OkÚ bude jako „*příkazník zajišťovat pro příkazce evidenční a kontrolní činnost podle následujících ustanovení smlouvy*“ mj. u Programu podpory. V několika případech OkÚ nepřistoupily (např. OkÚ Znojmo, OkÚ Chrudim) na dohodu o dodatku, kterým byla MMR navržena změna Příkazních smluv, nebo byla Příkazní smlouva ze strany OkÚ vypovězena (např. OkÚ Česká Lipa). Důsledkem této situace bylo vyřazení uvedených OkÚ ze systému evidence a kontroly.

Posuzování žádostí

Podle Programu podpory a Příkazních smluv se měly OkÚ vyjadřovat k žádostem investorů o podporu ze státního rozpočtu na výstavbu DPS, a to zejména z hlediska potřeby v dané lokalitě. Některé OkÚ při rozhodování o vydání kladného vyjádření vycházely z koncepcí (plánů) regionálního rozvoje vypracovaných i pro sociální oblast, jiné z expertních zpráv vypracovaných na zakázku. Některé OkÚ vycházely jen z porovnání počtu žadatelů a bytů v DPS prováděných ad hoc, event. zjistily potřebnost jen z žádostí investorů.

OkÚ Pardubice doporučil zařazení již od roku 1996 rozestavěného „*Senior centra – DPS*“ v Moravanech, které mělo částečně řešit potřeby celého okresu, do Programu podpory přesto, že podpora pro rok 1999 měla charakter „*investiční dotace na zahájení konkrétní investiční akce výstavby DPS*“. Nebyly zajištěny finanční prostředky na jeho dokončení, a to ani s přihlédnutím k maximální možné výši poskytnuté dotace (tj. 750 tis. Kč na jeden byt) a okres Pardubice splňoval standard Ministerstva práce a sociálních věcí ve vybavenosti bytovými jednotkami v DPS na 1 000 obyvatel starších 65 let.

Na žádost MMR stanovovaly OkÚ v letech 1999 a 2000 pořadí žádostí investorů za daný okres. OkÚ si přitom stanovovaly pro takové rozhodnutí samostatně kritéria. Zejména byla zastoupena kritéria demografická, normativ vybavení bytovými jednotkami v DPS doporučený Ministerstvem práce a sociálních věcí, stávající

vybavenost zařízeními pro seniory, počet žádostí, náklady na jednu bytovou jednotku, připravenost stavby, finanční zajištěnost apod.

Kontrolní činnost OkÚ v rámci Programu podpory

Součástí systému kontroly byla povinnost vyplývající z článku II. odst. 4 Příkazní smlouvy,⁴ který stanovil: „Příkazník u žádosti o dotace zajistí doklady o připravenosti stavby k zahájení (stavební povolení, výběrové řízení na dodavatele apod.), prověří jejich věcnou správnost a odešle je se svým stanoviskem příkazci.“ **Tuto povinnost v kontrolovaných případech plnily nedostatečně např. OkÚ Jihlava a Zlín.** Některé OkÚ plnily povinnost jen formální kontrolou úplnosti dokladů.

Programem podpory byl nastaven systém průběžné kontroly nakládání s prostředky státního rozpočtu vynakládanými na podporu výstavby DPS, který byl upraven článkem I. odst. 2 a článkem II. odst. 6 Příkazní smlouvy mj. takto: „U těchto programů bude příkazník zajišťovat pro příkazce evidenční a kontrolní činnost podle následujících ustanovení smlouvy ... Příkazník bude průběžně sledovat nakládání s finančními prostředky podle článku I. této smlouvy a hospodaření s prostředky účelového fondu obce (u půjček) v souladu s rozhodnutím a s ustanoveními smluv o poskytnutí dotace nebo o půjčce uzavřených mezi příkazcem a příslušnými obcemi po celou dobu trvání závazků založených těmito smlouvami ... V průběhu výstavby se bude namátkově zúčastňovat kontrolních dnů stavby ... “ **Deset ze čtrnácti kontrolovaných OkÚ (Česká Lípa, Chomutov, Jihlava, Kolín, Liberec, Litoměřice, Mladá Boleslav, Pardubice, Plzeň-sever, Uherské Hradiště) tyto povinnosti neplnilo, event. plnilo jen částečně,** např. formální kontrolou použití prostředků podle účelového znaku v účetní evidenci.

Povinnost zúčastňovat se kontrolních dnů polovina kontrolovaných OkÚ neplnila.

Úloha OkÚ při zajišťování pohledávek státu

Ustanovení článku II. odst. 7a Příkazní smlouvy stanoví: „Příkazník bude pro příkazce zajišťovat vypracování zástavních smluv uzavíraných mezi příkazcem a příjemcem dotace (obcí). Návrhy smluv a žádosti o vklad zástavního práva do katastru nemovitostí podepsané příjemcem dotace zašle k podpisu příkazci. Příkazce odešle podepsané originály smluv a žádosti o vklad přímo obci a kopii těchto dokladů příkazníkovi na vědomí.“ **Některé OkÚ neprováděly úkony související se zajištěním pohledávek státu (tj. např. plnění závazku užívat nemovitost jako DPS) zástavními smlouvami (např. OkÚ Jihlava a Plzeň-sever).**

⁴ Tak jak byla s většinou OkÚ uzavřena ve znění Dodatku č. 1 (platí i v dalších citacích smlouvy).

Závěrečné vyhodnocení akce

System následné kontroly upravil článek II. odst. 7b Příkazní smlouvy ve znění Dodatku č. 1 takto: „Příkazník bude pro příkazce zajišťovat podklady pro Závěrečné vyhodnocení akce. K tomuto účelu zajistí pravomocné kolaudační rozhodnutí, soustředí a provede kontrolu veškerých faktur vztahujících se k dotované stavbě. Písemnou zprávu o této kontrole včetně kopie dokladů odešle příkazci s návrhem na Závěrečné vyhodnocení akce.“ **Uvedené povinnosti neplnil OkÚ Jihlava a Plzeň-sever.**

Plnění cílů Programu podpory

Neobsazené byty ve stávajících DPS byly zjištěny v okresech Kutná Hora a Chrudim, počet neobsazených bytů se zde pohyboval v rozmezí 0,5 – 2 %, stav byl důsledkem běžných provozních příčin; neobsazení bytů nebylo z hlediska výstavby bytů v DPS významné.

Úkoly OkÚ týkající se cílů Programu podpory vyplývají z § 10 zákona č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník, z Programu podpory a z Příkazních smluv. OkÚ Česká Lípa a OkÚ Zlín doporučily uzavření smluv o nájmu bytových jednotek s žadateli, kteří nevykazovali znaky vymezené Programem podpory a ustanovením § 49 odst. 1 vyhlášky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení, kde je stanoveno: „Pečovatelskou službu poskytují obce a okresní úřady těžce zdravotně postiženým občanům a starým občanům, kteří nejsou schopni si sami obstarat nutné práce v domácnosti a další životní potřeby nebo kteří pro nepříznivý zdravotní stav potřebují ošetření jinou osobou nebo další osobní péči, pokud jim potřebnou péči nemohou poskytovat rodinní příslušníci.“ Praktické aplikaci Programu podpory překážejí také nejasnosti při prokazování „snížené soběstačnosti“.

Žádný z OkÚ nepůsobil k naplnění druhého cíle Programu podpory, tj. „nepřímo přispět k uvolnění stávajícího bytového fondu mladým rodinám“. Tento stav OkÚ zdůvodňují skutečností, že o přidělování bytů (uvolněných, obecních) rozhodují obce v samostatné působnosti.

C. Města a obce – investoři výstavby DPS

MMR jako správce Programu podpory poskytovalo dotace na výstavbu DPS investorům. K tomu vydávalo v letech 1999 – 2001 rozhodnutí, kterými určovalo jednotlivým investorům závazně ukazatele použití prostředků státního rozpočtu České republiky (dále jen „Rozhodnutí“). Součástí Rozhodnutí byly Podmínky čerpání investiční dotace ze státního rozpočtu na výstavbu bytů v DPS (dále jen „Podmínky čerpání“).

Nedostatky ve fázi přípravy investiční akce

- **Ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb.**, o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, stanoví: „*Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, aby dosahovala maximálních příjmů a plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejehospodárnějším způsobem a aby efektivně využívala rozpočtových prostředků. Rozpočtové prostředky může používat jen k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech a k zajištění nerušeného chodu organizace; prostředky může čerpat jen do výše stanovené ve státním rozpočtu republiky nebo rozpočtu zřizovatele, a to v mezích závazných ukazatelů a v souladu s věcným plněním.*“

Obec Moravany ve fázi přípravy výstavby „Senior centra – DPS“, tj. ve stadiu zpracování investičního záměru, provedla nedostatečně ekonomické vyhodnocení, zejména v části finančních zdrojů krytí předpokládaných nákladů. V důsledku takto špatně připravené investiční akce došlo v letech 1995 až 2002 k prodloužení doby výstavby z předpokládaných 30 měsíců na minimálně 84 měsíců a k neehospodárnému navýšení celkových nákladů o 26 798 tis. Kč.

Nedostatky při výběru zhotovitele stavby DPS

- **Ustanovení § 2g odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb.**, o zadávání veřejných zakázek, stanoví: „*Zadávací dokumentace je souhrn údajů a informací nezbytných pro zpracování nabídky. Zadavatel ji poskytuje na vyžádání zájemcům o veřejnou zakázku. Součástí zadávací dokumentace jsou zejména technické podmínky veřejné zakázky určující požadavky na jakost a technické vlastnosti předmětu veřejné zakázky. Za úplnost a správnost údajů obsažených v zadávací dokumentaci odpovídá zadavatel.*“

Město Touškov a obec Všeruby v zadávací dokumentaci zpracovaly nedostatečné podklady pro výběr zhotovitele stavby, ve kterých nebyl jednoznačně definován předmět zakázky. Důsledkem byly neporovnatelné cenové nabídky, neboť uchazeči o veřejnou zakázku neocenovali objemově shodný předmět díla.

Součástí zadávací dokumentace stavby DPS obce Hodonice byla projektová dokumentace, která nepočítala se zachováním stability tras kanalizačních řadů na severní straně stavby, kabelových rozvodů a s bezbariérovostí. Důsledkem bylo navýšení ceny díla o 2 170 tis. Kč vč. daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“).

Obec Luka nad Jihlavou do zadávací dokumentace nezahrnula přípojku kanalizace, vody a plynu, přeložku vodovodního řádu, zhotovení komunikací, venkovní úpravy a výstavbu dalších pěti bytových jednotek. Důsledkem bylo navýšení původní ceny díla vzešlé z nabídky o 8 497 tis. Kč vč. DPH.

- **Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb.**, které mj. stanoví: „*K uzavření smlouvy na veřejnou zakázku vyhláší zadavatel obchodní veřejnou soutěž o nejvhodnější nabídku, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak ...*“, porušili někteří investoři tím, že účelově vytvořili podmínky pro výběr zhotovitele jiným způsobem než obchodní veřejnou soutěží.

Město Chrast zadalo veřejnou zakázku výzvou více zájemcům na podkladě zadávacích podmínek a výkazu výměr, které obsahovaly pouze práce týkající se vlastního objektu budovy (např. bez provedení přípojek inženýrských sítí, posílení stávající trafostanice, komunikací, terénních a sadových úprav). V důsledku toho byla původní smluvní cena navýšena dodatky o 10 276 tis. Kč vč. DPH (tj. o 49 %) a termín dokončení posunut o 16 měsíců.

Obec Luka nad Jihlavou nevyhlásila obchodní veřejnou soutěž, přestože předpokládala v žádosti o dotaci celkové investiční náklady stavby DPS ve výši 24 500 tis. Kč vč. DPH. Následně pak zpracovala zadávací dokumentaci na část předmětu díla a uzavřela smlouvu o dílo na základě výzvy více zájemcům, která byla navýšena dodatky o 8 497 tis. Kč vč. DPH (tj. o 42 %).

V obou případech investoři výstavby DPS redukovali možný počet uchazečů o veřejnou zakázku, rozhodovali o optimálním výběru z menšího počtu nabídek.

Nedostatky ve fázi realizace výstavby a technické obnovy DPS

- **Zákon č. 576/1990 Sb.**, o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), v ustanovení § 11 odst. 1 stanoví: „*Rozpočtové prostředky mohou být použity pouze v příslušném rozpočtovém roce, a to k účelům, na které byly státním rozpočtem určeny.*“, s účinností od 1. 1. 2001 zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v ustanovení § 21 mj. stanoví: „... *mohou být prostředky státního rozpočtu použity pouze v příslušném rozpočtovém roce k účelům, na které byly určeny zákonem o státním rozpočtu.*“

Město Mladá Boleslav, město Liberec, Město Touškov a obec Hoštka porušily uvedená ustanovení tím, že použily neoprávněně v letech 1999 až 2001 prostředky dotace v celkové výši 5 376 tis. Kč v rozporu se stanoveným účelem, tj. na úhradu provedených prací, které nebyly předmětem dotace, např. na úhradu rekonstrukce budovy, která nebyla DPS, na úhradu faktury za projektovou dokumentaci, která nebyla dodána, nebo na úhradu nákladů, které byly z Programu podpory taxativně vyloučeny.

- Dále uvedení investoři porušili ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb. (citace viz část C – Nedostatky ve fázi přípravy investiční akce).

Město Liberec uzavřelo se zhotovitelem smlouvu o dílo v rozporu se soutěžní nabídkou, neboť předmět díla ne-

obsahoval informaci o počtu bytových jednotek, ale pouze o počtu domů. Na základě rozhodnutí Stavebního a dopravního úřadu v Liberci o umístění stavby byly stavby obou domů sníženy o jedno podlaží, tj. ze 134 bytových jednotek na 116 bytových jednotek, ale smluvní cena nebyla upravena právě z důvodu nedostatečné specifikace předmětu díla.

Město Touškov uhradilo neehospodárně z prostředků systémové dotace částku ve výši 350 tis. Kč za provedené terénní úpravy, které nebyly předmětem smlouvy o dílo ve znění dodatků. Dále proplatilo částku ve výši 3 363 tis. Kč za stavební práce fakturované zhotovitelem, které (jak bylo zjištěno porovnáním s údaji ve stavebním deníku) nebyly v době fakturace provedeny.

Obec Všeruby uhradila částku ve výši 426 tis. Kč za navýšení ceny stavebních činností z důvodů inflace neehospodárně, neboť k přepočtu byla použita míra inflace vycházející ze spotřebitelských cen celého spotřebního koše a nikoli index nárůstu cen v odvětví stavebnictví.

Město Touškov a obec Všeruby nevyžadovaly důsledně dodržování smluvních ujednání ze strany zhotovitele.

• Program podpory a Podmínky čerpání

Podmínky čerpání mj. stanoví: „*Příjemce dotace – investor (dále jen investor) – prohlašuje, že má zajištěny vlastní prostředky na dofinancování celé stavby.*“ Obec Moravany podpisem Rozhodnutí a Podmínek čerpání v roce 1999 prohlásila, že má zajištěny vlastní prostředky na dofinancování stavby „Senior centra – DPS“, přestože z celkových nákladů 128,5 mil. Kč neměla ke krytí nákladů ve výši 28 mil. Kč věrohodným způsobem zajištěny zdroje financování.

Program podpory stanoví podmínku vlastnictví, popř. spoluvlastnictví pozemku pro výstavbu DPS doloženou dokladem „*o vlastnictví nebo spoluvlastnictví pozemku, popř. ... o vypořádání vlastnických vztahů*“. Město Liberec nebylo do dne kontroly, tj. do 6. 2. 2002, vlastníkem ani spoluvlastníkem pozemků, na kterých v rámci Programu podpory realizovalo výstavbu dvou DPS.

Program podpory stanoví podmínku, že v DPS musí 15 % bytů „*odpovídat požadavkům v § 6 vyhlášky č. 174/1994 Sb., kterou se stanoví obecně technické požadavky zabezpečující užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu*“. Obec Hoštka vybudovala za účasti dotace z Programu podpory 11 bytových jednotek, z nichž žádná nesplňuje požadavky stanovené § 6 odst. 1 vyhlášky č. 174/1994 Sb. Obec Luka nad Jihlavou vystavěla 35 bytových jednotek, přičemž jen 3 byty (8,57 %) odpovídají požadavkům § 6 vyhlášky č. 174/1994 Sb.

Nedostatky ve fázi ukončení investiční akce

• **Čl. 14 Zásad pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu určených na pořizování, technická zhodnocení, opravy a udržování investičního majetku**, vydaných MF pod čj. 113/43 850/1998 (platných

od 1. 1. 1999), resp. **čl. 16 Zásad pro financování programů z prostředků státního rozpočtu, fondů Evropské unie, fondů NATO a úvěrů se státní zárukou**, vydaných MF pod čj. 113/5 095/2000 (platných od 1. 4. 2000), stanoví povinnost investora stavby registrované v ISFRIM, resp. ISPROFIN, a povinnost účastníka programu u registrovaného projektu „*předložit dokumentaci závěrečného vyhodnocení akce orgánu, který vydal Rozhodnutí, ve lhůtě 6 měsíců ode dne dokončení stavby*“.

Město Touškov a obec Hoštka nepředložily MMR kompletní dokumentaci k závěrečnému vyhodnocení výstavby DPS.

• **Podmínky čerpání mj.** stanoví: „*Investor požádá do 3 měsíců ode dne kolaudace na domě, nebo bytech pořízených s použitím státní dotace o vklad zástavního práva státu do katastru nemovitostí.*“

Město Liberec, město Jablonné v Podještědí, obec Hoštka, Město Touškov, obec Hodonice a město Zlín nepožádaly ve stanovené lhůtě tří měsíců ode dne kolaudace DPS příslušný katastrální úřad o vklad zástavního práva státu do katastru nemovitostí ve výši poskytnuté dotace.

Naplnění cílů Programu podpory

• **Cíli Programu podpory mj. bylo:** „*Vytvořit podmínky pro kvalitní a odpovídající bydlení občanů se sníženou soběstačností (s potřebou péče), zejména občanů v důchodovém věku, a to v domech s pečovatelskou službou (DPS). Nepřímo přispět k uvolňování stávajícího bytového fondu pro mladé rodiny. ...*“

Pozn. k tomuto textu zní: „*Osoby se sníženou soběstačností jsou takové, které potřebují pomoc v oblasti domácí péče (např. hygiena) nebo pomoc při zajišťování péče o domácnost (např. nákupy).*“

Obec Hoštka (v jednom případě) a město Zlín (v jednom případě) uzavřely nájemní smlouvy s osobami, které nesplňovaly podmínku snížené soběstačnosti. Město Chomutov za účasti dotace z Programu podpory provádělo rekonstrukci domu čp. 4512 na DPS a uzavíralo nájemní smlouvy (ve 24 případech) se stávajícími nájemci, kteří nejsou osobami se sníženou soběstačností a ani nepožadují poskytování pečovatelské služby a nebyly uvolněny byty pro mladé rodiny.

V rámci Programu podpory bylo postaveno nebo zrekonstruováno k 31. 12. 2001 celkem 353 bytových jednotek v DPS vystavěných za účasti prostředků Programu podpory (1999 – 2001). Pro mladé rodiny bylo u kontrolovaného souboru uvolněno 20 bytů, a to pouze městem Jablonné v Podještědí, Městem Touškov a obcí Luka nad Jihlavou.

• **Podmínky čerpání mj.** stanoví: „*Investor... nebude v souvislosti s uzavřením nájemní smlouvy přijímat žádnou finanční ani věcnou náhradu od nájemce bytu ...*“

Město Chomutov stanovilo kritéria výběru budoucích nájemců v bytech v DPS v rozporu s Podmínkami

čerpání, když v kritériích výběru budoucích nájemců bytů v DPS požadovalo zaplacení příspěvku od žadatelů, kteří nejsou nájemci městských bytů, ve výši 30 tis. Kč od jednotlivce a ve výši 45 tis. Kč od dvojice.

- Podmínky čerpání mj. stanoví: „Investor bude uzavírat nájemní smlouvy k bytům pořízeným s použitím státní dotace pouze na základě doporučení okresního úřadu (§ 10 odst. 2 zák. 102/1992 Sb.)“, přičemž ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 102/1992 Sb. mj. stanoví: „Pokud byl byt v domě zvláštního určení zřízen ze státních prostředků nebo stát na jeho zřízení přispěl, lze tuto smlouvu uzavřít jen na doporučení okresního úřadu.“

Město Pečky, obec Hoštka, město Chomutov a město Zlín porušily § 10 zákona č. 102/1992 Sb. a zároveň i Podmínky čerpání tím, že uzavřely nájemní smlouvy k bytům v DPS bez doporučení místně příslušného okresního úřadu.

Nedostatky v účetní evidenci

Jednalo se zejména o porušování ustanovení § 2, 3, 4 a 7 zákona č. 563/1991 Sb. a opatření MF, kterými se stanoví účtová osnova a postupy účtování a rozpočtová skladba

- neprůkaznou účetní evidenci;
- chybným účtováním o pořízení hmotného investičního, resp. dlouhodobého hmotného majetku na jiném účtu než 042;
- účtováním o pohybu majetku na nesprávných účtech a v nesprávném účetním období a neúčtováním o zálohách na pořízení hmotného investičního majetku na účtu 052;
- nedodržením druhového a funkčního třídění rozpočtové skladby.

Uvedené nedostatky (resp. některý z nich) byly zjištěny u města Pečky, města Liberec, města Jablonné v Podještědí, obce Hoštka, obce Moravany a obce Luka nad Jihlavou.

D. Nákladové ukazatele kontrolovaných DPS

Přehled vybraných nákladových ukazatelů je uveden v tabulce č. 2.

Vzhledem k různorodosti kontrolovaného souboru byly nákladové ukazatele očištěny o nákup pozemků. U dokončených staveb jsou použity skutečné investiční náklady, u rozestavěných plánované investiční náklady.

Tabulka č. 2 – Přehled nákladových ukazatelů

	(1)	(2)	(3)	(4)
Pečky	15 106,15	29 843,53	895 386,64	1,6 %
Město Touškov	11 912,60	19 186,42	712 048,61	0,0 %
Liberec	15 873,40	23 028,13	1 110 158,53	1,2 %
Jablonné v P.	13 337,43	27 672,06	1 021 514,09	2,0 %
Hodonice	9 765,06	18 835,36	700 398,68	3,5 %
Luka n. J.	14 103,47	30 753,03	831 500,45	1,1 %
Zlín	18 111,52	28 462,80	1 075 432,43	2,5 %
Hoštka	17 112,08	25 354,57	745 977,68	3,9 %
Mladá Boleslav	27 185,32	77 880,87	3 183 481,48	3,0 %
Příbryslav	12 082,04	20 677,71	779 647,05	1,4 %
Všeruby	12 099,57	19 487,55	723 224,24	1,5 %
Moravany	19 667,49	55 180,60	1 475 288,13	2,9 %
Chrast	15 306,36	32 403,21	1 159 314,81	1,3 %
Bojkovice	12 808,75	22 020,08	822 773,88	2,1 %
Chomutov	12 648,72	22 853,37	803 046,35	1,1 %
Průměr	15 141,33	30 242,62	1 069 279,54	1,9 %
Minimum	9 765,06	18 835,36	700 398,68	0,0 %
Maximum	27 185,32	77 880,87	3 183 481,48	3,9 %
Průměr u novostavby	14 257,86	27 261,67	935 015,77	1,7 %
Průměr u rekonstrukcí	17 570,89	38 440,22	1 438 504,90	2,5 %

Legenda:

- (1) – celkové investiční náklady v Kč na 1 m² celkové podlahové plochy
- (2) – celkové investiční náklady v Kč na 1 m² podlahové plochy bytových jednotek
- (3) – celkové investiční náklady v Kč na 1 bytovou jednotku (celkové náklady/počet bytových jednotek)
- (4) – podíl nákladů na projektovou dokumentaci na celkových nákladech v %

Z porovnání vyplývá, že u kontrolovaného souboru DPS

- byly DPS v Mladé Boleslavi téměř ve všech sledovaných ukazatelích (1) – (4) nejnákladnější; se stejnými náklady, které byly vynaloženy na tuto rekonstrukci, by se mohly postavit dvě průměrné nákladné novostavby nebo také 3krát více bytových jednotek. Mladá Boleslav má navíc ze všech sledovaných DPS nejmenší podíl podlahové plochy bytových jednotek na celkové podlahové ploše a také druhý nejdražší projekt vzhledem k celkovým nákladům. Tyto extrémně vysoké náklady lze vysvětlit náročností rekonstrukce památkově chráněného objektu v centru města, technickou náročností objektu, event. náročnější objektovou skladbou;
- bytové jednotky tvoří v průměru polovinu celkové podlahové plochy DPS – průměrný podíl podlahové plochy bytových jednotek na celkové podlahové ploše je 54 %; rozpětí ukazatele je od 35 % (Mladá Boleslav) do 69 % (Liberec); podíl prostoru pro služby na celkové podlahové ploše je v průměru 17 %, rozpětí od 0 % (Přibyslav) do 50 % (Luka nad Jihlavou); průměrná velikost bytové jednotky se pohybuje od 27 m² (Moravany) do 48 m² (Liberec) a průměr za všechny sledované DPS činí 36 m²;
- dotace se na financování výstavby dokončených DPS podílela v rozmezí od 54 % (Liberec) do 94 % (Hodonice); průměrná výše dotace na 1 bytovou jednotku je 660 819 Kč a průměrné celkové investiční náklady jsou uvedeny v tabulce.

E. Posouzení potřebnosti výstavby DPS v kontrolovaných okresech v letech 1998 až 2000

Potřebnost výstavby DPS v jednotlivých okresech a letech byla posuzována pomocí několika ukazatelů:

1. počet nevyřízených žádostí o umístění v DPS v daném roce v poměru k počtu obyvatel okresu starších 65 let. Ukazatel udává, kolik procent obyvatel nad 65 let neúspěšně žádá o umístění v DPS, přičemž vyšší procento vypovídá o vyšší potřebnosti výstavby DPS;
2. počet bytů v dokončených DPS po odečtení počtu obsazených bytů a přičtení počtu bytů v rozestavěných DPS v poměru k počtu nevyřízených žádostí o umístění v DPS v daném roce. Jedná se o procento neuspokojených žadatelů, kteří mají šanci na umístění v DPS v následujícím roce – vyšší procento signalizuje nižší potřebnost další výstavby DPS;
3. počet bytů v dokončených DPS v poměru k počtu bytů v dokončených DPS po přičtení nevyřízených žádostí o umístění v DPS v daném roce. Ukazatel určuje, kolik procent poptávky po umístění v DPS je uspokojeno stávající kapacitou DPS; nižší procento vypovídá o vyšší potřebnosti výstavby.

Analýzou těchto ukazatelů byly získány následující závěry:

- Ve všech sledovaných okresech se výstavba DPS ukázala potřebná a opodstatněná, neboť všude existoval převis poptávky nad možnostmi umístění v těchto zařízeních. Z vývoje ukazatelů bylo dále patrné, že i přes probíhající výstavbu DPS ve všech okresech potřebnost spolu s časem rostla. V úvahu je nutné také vzít existující trend stárnutí populace v České republice, který zakládá předpoklady pro využívání DPS v budoucnu, a tedy rovněž indikuje potřebnost výstavby zařízení pro seniory.
- Naléhavost potřeby výstavby DPS se mezi kontrolovanými okresy liší. Pokud vezmeme souhrnně v úvahu všechny ukazatele, lze konstatovat, že v každém sledovaném roce byla tato potřeba největší v okresech Havlíčkův Brod a Liberec a naopak nejmenší v okresech Plzeň-sever, Kolín a Zlín.

Vyhodnocení

Program podpory výstavby bytů v DPS pro rok 1999 a pro rok 2000 (konkretizující nástroje podpory, jimiž jsou přímé dotace) byl MMR vypracován na základě dosavadní praxe MF a obsahoval v době zpracování i v průběhu realizace vady v podobě příliš obecných pojmů a zásad, které MMR neupřesnilo způsobem, který by jednoznačně zavazoval všechny investory a umožňoval provádět kontrolu ve všech aspektech, a to přesto, že vláda ČR svým usnesením obecně uložila provést nápravu obdobných nedostatků zjištěných předchozí kontrolou NKÚ. V přijímání žádostí, v jejich evidenci, rozhodování o žádostech, evidenci prostředků a uvolňování prostředků nebyly shledány závady. Kontrolní systém vybudovaný Programem podpory a Příkazními smlouvami na úrovni MMR a okresních úřadů fungoval jen částečně a v dosavadním průběhu realizace Programu podpory nedokázal odhalovat nedostatky ve faktické činnosti investorů. Z úrovně MMR nebylo ukončováno tzv. Závěrečné vyhodnocení akce. Následnou kontrolu prováděnou v rámci ukončení může MMR vykonat v budoucnu. Pohledávky státu jsou v zásadě zajištěny.

Výstavba DPS byla ve všech čtrnácti kontrolovaných okresech a v letech 1999 až 2001 potřebná a opodstatněná.

Okresní úřady převážně splnily evidenční a zprostředkovatelské úkoly, které jim ukládaly Příkazní smlouvy; některé z nich ale nesplnily svou roli v kontrolním systému Programu podpory. Působnost svěřenou jim § 10 zákona č. 102/1992 Sb. některé okresní úřady nevykonávaly se zřetelem k hlavním cílům Programu podpory.

U investorů docházelo k porušování obecně závazných právních norem (ve fázi přípravy investiční akce,

při výběru zhotovitele stavby, ve fázi realizace výstavby DPS, jejím ukončení a ve vedení účetní evidence dané investiční akce), zejména pak zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, zákona 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a zákona č. 563/1991 Sb., o účetnic-

tví. Neplněny byly některé podmínky Programu podpory, Rozhodnutí a Podmínek čerpání.

Hlavního cíle Programu podpory, tj. výstavby domů s pečovatelskou službou, bylo dosaženo, a to s různě vysokým nákladem veřejných prostředků. Nepřímý cíl Programu podpory, tj. uvolnit stávající bytový fond mladým rodinám, byl realizován cca z 6 % v poměru k ukončeným bytům v DPS.