

03/17**Prostředky Státního fondu rozvoje bydlení**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2003 pod číslem 03/17. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Pohl.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky fondu při plnění základních úkolů spojených s podporou bydlení a posoudit jejich účelnost a hospodárnost.

Kontrolu provedly v době od září 2003 do února 2004 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru životního prostředí a zemědělství, z územních odborů střední Čechy, severozápadní Čechy, západní Čechy, severovýchodní Čechy, jižní Morava a střední Morava.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2000 až 2003.

Kontrolovanými osobami byli:

- A. Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“);
- B. Státní fond rozvoje bydlení se sídlem v Olomouci (dále jen „Fond“);
- C. vybraní příjemci podpor: statutární město Hradec Králové; statutární město Jihlava; statutární město Mladá Boleslav; statutární město Olomouc; statutární město Pardubice; statutární město Plzeň; statutární město Ústí nad Labem; statutární město Zlín; město Benátky nad Jizerou; město Bílina; město Bruntál; město Bystřice pod Hostýnem; město Hranice; město Moravský Krumlov; město Nýřany; město Odolena Voda; město Přelouč; město Roudnice nad Labem; město Slatiňany; město Třebíč; město Uherský Brod; město Ústí nad Orlicí; město Velká Bíteš; město Vyškov; obec Stará Lysá, okres Nymburk; obec Zbůch, okres Plzeň-jih.

Námítky proti kontrolním protokolům podalo 14 kontrolovaných osob. Námítky byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Odvolání proti rozhodnutím o námítkách byla podána ve 14 případech a byla vypořádána usneseními senátu NKÚ.

S e n á t NKÚ (ve složení: Ing. Josef Pohl – předseda, JUDr. Jan Holeček, Ing. Jana Krejčová, Ing. Petr Skála – členové) na svém zasedání konaném dne 6. května 2004

s c h v á l i l usnesením č. 03/17/29

k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I.**Úvod**

Podpora bytové výstavby z veřejných rozpočtů je zajišťována MMR a od roku 2000 i z finančních prostředků Fondu. MMR je ústředním orgánem státní správy mj. ve věcech regionální politiky, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu. Spravuje finanční prostředky určené k zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu a k tomuto účelu koordinuje činnost ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy.

Fond byl zřízen zákonem č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Ve smyslu zřizovacího zákona je účelem Fondu podporovat rozvoj bydlení v ČR, především formou výstavby nájemních bytů, oprav, rekonstrukcí a modernizací stávajícího bytového fondu a poskytováním úvěrů, úrokových dotací do oblastí bydlení. Fond je právnickou osobou. Majetek, se kterým hospodáří, je ve vlastnictví státu. Fond není investorem, nýbrž poskytovatelem

finančních prostředků na podporu bydlení. Fond hospodaří na základě vlastního rozpočtu, který každoročně schvaluje Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR a který je součástí veřejných rozpočtů ČR. Po skončení kalendářního roku sestavuje roční účetní závěrku, kterou spolu s výroční zprávou o činnosti Fondu předkládá ministr pro místní rozvoj vládě, a ta je pak předkládá ke schválení Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Činnost Fondu a jeho vnitřní organizace je upravena statutem. O použití prostředků Fondu rozhodují orgány Fondu, kterými jsou výbor Fondu, dozorčí rada a ředitel jako výkonný a statutární orgán Fondu.

Fond poskytuje finanční prostředky na podporu bydlení v rozsahu a za podmínek stanovených zákonem č. 211/2000 Sb. a příslušnými nařízeními vlády.

Kontrola na Fondu byla zaměřena na poskytování dotací obcím na podporu výstavby nájemních bytů (dále jen „bytů“) ve smyslu nařízení vlády č. 481/2000 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou dotace ke krytí části nákladů spojených s výstavbou bytů, ve znění pozdějších předpisů, a na poskytování úvěrů ve smyslu nařízení vlády č. 97/2002 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru na úhradu části nákladů spojených s výstavbou bytu osobami mladšími 36 let.

Kontrolně ověřován byl soulad těchto dotačních a úvěrových nástrojů s koncepcí bytové politiky státu, dále byla prověřována řídicí a metodická činnost Fondu při realizaci těchto nástrojů podpory bytové výstavby, od podání žádosti příjemcem dotace až po závěrečné vyhodnocení jednotlivých akcí. Kontrole byly podrobeny údaje uváděné žadateli – obcemi v dokladech, dle kterých proběhl rozhodovací proces přiznání dotace z prostředků Fondu. Kontrola se rovněž zaměřila na vyhodnocení efektivnosti a účelnosti obou kontrolovaných nástrojů podpory bydlení.

Kontrola na MMR byla zaměřena na řídicí a koordinační činnost při zabezpečování politiky bydlení, a to zejména od vzniku Fondu v roce 2000 jako dalšího subjektu působícího v oblasti podpory bydlení financované z veřejných rozpočtů. Kontrole byla podrobena činnost MMR při naplňování záměrů a priorit bytové politiky státu vycházející z programového prohlášení vlády a z koncepce bytové politiky se zaměřením na podporu bytové výstavby.

U obcí jako přímých investorů a příjemců dotací byla kontrola zaměřena na plnění podmínek daných nařízením vlády č. 481/2000 Sb. a stanovených „smlouvou o poskytnutí dotace z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení na výstavbu nájemních bytů v obcích“ (dále jen „smlouva o poskytnutí dotace“).

Tabulka č. 1 Přehled výdajů Fondu na výstavbu bytů v letech 2000 až 2003 (v tis. Kč)

Rok	Schválené dotace na byty	Čerpání dotací na byty
2000	437 830	0,0
2001	2 998 716	1 093 912,6
2002	3 984 656	1 870 439,4
2003	1 874 518 321 910*)	2 019 245,1 105 260,0*)

*) Dotace na výstavbu bytů po povodních v roce 2003.

V letech 2000 až 2003 se Fond podílel na financování výstavby **celkem 24 728 bytových jednotek** (dále jen „b. j.“). Navíc bylo v roce 2003 rozhodnuto o realizaci výstavby 564 b. j. v rámci obnovy po povodních.

V letech 2000 až 2003 Fond rozhodl o vynaložení dotací na výstavbu bytů **ve výši 9 617 630 tis. Kč**.

Podíl Fondu na celkové bytové výstavbě v České republice představuje cca 30 %.

Tabulka č. 2 Úvěry osobám mladším 36 let poskytnuté Fondem dle nařízení vlády č. 97/2002 Sb. (v tis. Kč)

Rok	Rozpočet Fondu	Smluvně uzavřeno Fondem	Čerpání dotací
2002	350 000	76 270,2	63 626,4
2003	350 000	150 454,7	145 758,0

Od data účinnosti nařízení vlády č. 97/2002 Sb., tj. od 15. 4. 2002 do 31. 12. 2003, Fond uzavřel 1 154 smluv o úvěru v celkovém finančním objemu 226 725 tis. Kč.

Celkový objem finančních prostředků kontrolovaných v rámci kontrolní akce č. 03/17 činil cca 1 028 000 tis. Kč.

II.

Systémové nedostatky při realizaci podpor rozvoje bydlení

1. Příjmy Fondu a předpoklady jeho samofinancování

Fond je po dobu své dosavadní existence závislý především na jednorázových převodech finančních prostředků z Fondu národního majetku ČR (dále jen „FNM“). Zákonem č. 211/2000 Sb., kterým byl Fond zřízen, není stanoven a zajištěn stálý zdroj příjmů Fondu. V období let 2000 až 2003 bylo z FNM převedeno na Fond cca 30,7 mld. Kč. Ostatní příjmy Fondu (zejména výnosy z finančních operací, vrácené částky dotací nebo úroky z poskytnutých úvěrů podpory bydlení) za období 2000 až 2002 činily cca 544 749 tis. Kč, předpokládané rozpočtované příjmy pro rok 2003 byly vymezeny částkou 415 000 tis. Kč.

Výdaje Fondu mají v převažující míře charakter výdajů nevratných, spočívajících zejména v poskytování investičních dotací na výstavbu bytů a v úrokových dotacích na modernizace a opravy panelových domů. Těžiště činnosti Fondu mělo přitom spočívat, dle důvodové zprávy k zákonu č. 211/2000 Sb., v poskytování úvěrů a garancí za poskytnuté úvěry tak, aby vytvářel potřebné dlouhodobé zdroje pro financování podpůrných programů mimo státní rozpočet.

Silná závislost Fondu na příjmech z FNM a zanedbatelná výše jeho ostatních příjmů při vysoké míře poskytování nevratných výdajů nevytváří předpoklady pro jeho budoucí samofinancování a jeho další existenci.

2. Nedostatečné vymezení řídicí, koordinační a kontrolní činnosti MMR ve vztahu k Fondu

Od zřízení Fondu v roce 2000 existují v ČR na celostátní úrovni dva subjekty působící v oblasti podpory bydlení, tj. MMR a Fond. Vzájemné propojení obou institucí je realizováno zejména prostřednictvím ministra pro místní rozvoj, který je předsedou výboru Fondu. Od července 2003 je místopředsedou výboru Fondu náměstek ministra, který na MMR řídí sekci bytové politiky. MMR jako ústřední orgán státní správy ve věcech politiky bydlení zpracovává návrhy nařízení vlády, dle kterých Fond poskytuje finanční prostředky na podporu bydlení. K návrhům těchto předpisů se Fond vyjadřuje v rámci připomínkového řízení. Ministr pro místní rozvoj tyto návrhy předkládá vládě ČR k projednání a schválení. Ministr rovněž předkládá vládě ČR návrh rozpočtu Fondu, který schvaluje Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Uvedený nástroj řízení Fondu se jeví jako málo účinný.

Vztah mezi Fondem, poskytujícím významnou část finančních prostředků na podporu bydlení, a mezi MMR, které je ústředním orgánem státní správy zodpovědným za politiku bydlení, není řešen žádným právním předpisem. V rozporu s ustanovením § 28 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), MMR ani Fond nezabezpečily, aby právní rámec upravující určení orgánu, do jehož působnosti Fond patří, byl uveden do souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech.

Tím, že nejsou žádným právním předpisem upraveny vztahy mezi Fondem a ústředním orgánem státní správy pro politiku bydlení, nevytváří toto propojení dostatečné předpoklady pro zabezpečování jednotného postupu a koordinaci činností obou těchto subjektů při zabezpečování politiky bydlení. MMR nedisponuje žádnými kontrolními pravomocemi vůči Fondu. Jediným orgánem, který je oprávněn kontrolovat činnost a hospodaření Fondu, je jeho dozorčí rada.

3. Souběžné poskytování podpor do oblastí bydlení z prostředků státního rozpočtu – rozpočtové kapitoly Ministerstvo pro místní rozvoj a z prostředků Fondu jako subjektu stojícího mimo státní rozpočet

Přestože v obou případech jsou dotace poskytovány z veřejných rozpočtů, nejsou dotační prostředky uvolňovány a poskytovány žadatelům na základě stejných kritérií a podmínek, neboť poskytování dotací z Fondu nepodléhá režimu programového financování dle zákona č. 218/2000 Sb.

Od vzniku Fondu byly v období let 2000 až 2003 poskytovány finanční prostředky na podporu výstavby bytů souběžně s finančními prostředky, které MMR poskytuje v rámci „Programu podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury“ s tou modifikací, že dotace z Fondu nelze použít na financování výstavby technické infrastruktury (dále jen „TI“). Na rozdíl od dotací MMR poskytovaných ze státního rozpočtu, kde proces jejich přidělování je upraven závaznými principy programového financování ve smyslu rozpočtových pravidel (dokumentace programu, investiční záměr, jeho schválení a registrace, rozhodnutí o účasti státního rozpočtu, nezastupitelná úloha Ministerstva financí v tomto procesu), jsou dotace z Fondu poskytovány postupem nepoměrně zúženým na dvě fáze, tj. rozhodnutí výboru Fondu o přidělení dotace žadatelům a uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Smlouva o poskytnutí dotace z Fondu je jediným a zároveň řídicím aktem financování a průběhu vlastní realizace jednotlivých staveb.

4. Nedostatečná právní úprava poskytování dotací z Fondu na výstavbu bytů

Nebyla stanovena přesná a pevná pravidla, podle kterých by obce realizovaly bytovou výstavbu s cílem zajistit nabídku nájemních bytů v jejich vlastnictví.

Rozsah a podmínky poskytování dotací z Fondu na podporu výstavby bytů nejsou upraveny nařízením vlády č. 481/2000 Sb. jednoznačným způsobem, některé podstatné aspekty nejsou upraveny vůbec. Zejména se jedná o:

a) potřebu výstavby bytů a její zacílení.

Obce nemají za povinnost zdůvodňovat potřebu výstavby bytů. Poskytování dotací je tak otevřeno všem obcím, které podaly žádost v rámci „Programu výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury“ realizovaného MMR a této jejich žádosti nebylo vyhověno. Nařízení vlády nevymezuje cílovou skupinu občanů, pro které je dotace určena, s ohledem na specifickou situaci v jednotlivých zejména hospodářsky slabších regionech v souladu s nabídkou na trhu práce, při uplatnění preference vybraných příjmových a sociálních vrstev obyvatelstva. Obce jako příjemci dotací nemají za povinnost obsadit nájemní byty vybudované za účasti prostředků Fondu sociálně potřebnými občany;

b) problematiku financování výstavby technické infrastruktury.

Uvedené nařízení vlády rozdílně upravuje poskytnutí dotace na výstavbu bytů na pozemcích nezainvestovaných, kde je nutno současně vybudovat technickou infrastrukturu. Dotace může v těchto případech dosáhnout až výše 400 tis. Kč, na rozdíl od výstavby na pozemcích s již vybudovanou TI, u kterých je možno přiznat dotace do výše 320 tis. Kč na jednu b. j. Přitom zákon č. 211/2000 Sb. umožňuje použít prostředky Fondu pouze „*ke krytí části nákladů spojených s... výstavbou bytů*“, nikoliv tedy na financování výstavby TI. V důsledku toho příjemce dotace může získat zvýšenou dotaci v souvislosti s budováním TI, ale z poskytnuté dotace nemůže náklady na TI profinancovat;

- c) podmínky sdružování obcí s dalšími investory a určení výše spoluvlastnického podílu obcí na vybudovaných nájemních bytech, včetně forem případné finanční spoluúčasti budoucích nájemců na výstavbě bytů;
- d) povinnost příjemce dotace prokázat připravenost akce včetně průkazného zabezpečení jejího dofinancování.

5. Nevyjasnění forem a podmínek finanční spoluúčasti budoucích nájemců

Finanční spoluúčast těchto subjektů je přitom jednou ze zásadních otázek směřujících k posouzení, zda budou naplněny cíle podpory bydlení poskytované Fondem, tj. poskytnout dotace obcím na pořízení bytů do jejich vlastnictví, a tím napomoci vyřešení bytové situace obyvatel obcí nebo části konkrétního regionu.

Skutečností je, že se Fond v letech 2000 až 2003 podílel na financování výstavby 24 728 bytových jednotek a že tato forma podpory významně přispívá ke zvýšení počtu nově stavěných bytů, avšak ve většině případů jejím konečným příjemcem jsou občané – budoucí nájemci, kteří jsou schopni finanční spoluúčasti. Tato finanční spoluúčast je realizována převážně prostřednictvím bytových družstev, v menší míře pak v přímém vztahu obce a občana, a to konkrétním vybráním finančních částek od občanů.

III.

Činnost Fondu při poskytování dotací na výstavbu bytů

A. Podpora výstavby bytů

III.1 Nedostatečná metodická činnost Fondu

Fond vydal tři metodické materiály upravující a konkretizující podmínky výstavby bytů, a to:

- „Metodický návod k uzavírání smluv o sdružení prostředků za účelem financování výstavby bytových domů s nájemními byty a domů s pečovatelskou službou s využitím dotace z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení“ (dále jen „metodický návod“). Fond tento metodický návod vypracoval v lednu 2001 a v červnu 2001 jej zveřejnil na svých internetových stránkách.
Fond příjemce dotace k dodržování metodického návodu nezavázal, přestože jeho obsahem byly zásady konkretizující obecná ustanovení nařízení vlády č. 481/2000 Sb. a mající podstatný vliv na účelnost, hospodárnost a efektivnost poskytování a užití dotací na výstavbu bytů.
- „Pokyn pro čerpání dotace (dodavatelské činnosti při výstavbě nájemních bytů, které je možno hradit z dotací poskytnutých Státním fondem rozvoje bydlení“, vydaný 15. července 2002 (dále jen „pokyn“). **Od tohoto data se pokyn stal přílohou smluv o poskytnutí dotace. Přestože první smlouvy o poskytnutí dotace uzavřel Fond již dne 29. 12. 2000, nebyl do doby vydání tohoto pokynu taxativně vymezen okruh prací a dodávek, které nelze z poskytnuté dotace hradit.**
- „Metodický postup při podávání žádostí o dotaci na výstavbu bytů pro příjmově vymezené osoby“, vydaný v souvislosti s nařízením vlády č. 146/2003 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení ke krytí části nákladů spojených s výstavbou bytů pro příjmově vymezené osoby, a zveřejněný pouze na internetových stránkách Fondu. **K jeho dodržování nebyli příjemci dotací zavázáni. Kontrolou bylo v řadě případů zjištěno, že skutečně dodržovány nebyly.**

III.2 Nedostatečná činnost Fondu v rozhodovacím procesu přidělování dotací

Kontrolou byly zjištěny nedostatky v celém procesu rozhodování o poskytnutí dotace od prověřování žádostí až po uzavření smluv o poskytnutí dotace:

III.2.1 Prověřování údajů uvedených žadateli v žádostech o přidělení dotací, zejména údaje prokazující vlastní finanční zdroje obce k dofinancování staveb

Fond v období let 2000 až 2002 žádosti obcí sám nepřijímal. Žádosti byly obcemi v souladu s nařízením vlády č. 481/2000 Sb. podávány na MMR v rámci „Programu podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury“. Většina těchto žádostí nebyla z rozpočtových prostředků MMR uspokojena a žádosti byly předávány k dalšímu řízení na Fond. Po jejich ohodnocení a sestavení pořadníku byly vybrány žádosti pro poskytnutí dotace z Fondu v režimu nařízení vlády č. 481/2000 Sb.

Kontrolou byly zjištěny případy, kdy Fond nedůsledně prověřoval údaje obsažené v žádostech a nevyžadoval od příjemců dotací údaje a doklady rozhodné pro posouzení, zda žadatel splnil podmínky pro poskytnutí dotace. Některé obce neměly v době podání žádosti dořešeny majetkové vztahy k pozemkům, neměly zajištěny finanční zdroje potřebné pro dofinancování staveb nebo uváděly v žádostech nepravdivé údaje. Fond nedůsledně požadoval průkazné doložení vlastních finančních zdrojů žadatele a v některých případech pouze akceptoval smluvní prohlášení o zajištění prostředků.

Důsledkem bylo, že po uzavření smlouvy o poskytnutí dotace obce měnily formy financování nebo dodatečně hledaly způsoby jak financování rozestavěné akce zajistit. Některé obce vybraly od budoucích nájemců finanční částky v řádech statisíců korun a ty následně vykázaly jako vlastní prostředky.

Např. :

- Město Moravský Krumlov nesplnilo prohlášení uvedené ve smlouvě o poskytnutí dotace ze dne 27. 9. 2002 tím, že nemělo zajištěny prostředky na dofinancování stavby. Podle dokladů předložených k žádosti o dotaci město uvedlo, že výstavba 110 b. j. bude financována ze sdružených prostředků. Smlouva o sdružení prostředků však uzavřena nebyla. Prostředky na dofinancování výstavby 54 b. j. město zajistilo až v říjnu 2003 smlouvou o hypotečním úvěru. Do doby ukončení kontroly NKÚ město nerozhodlo, zda provede výstavbu zbývajících 56 b. j. a z jakých finančních zdrojů ji dofinancuje.
- Fond nesprávně poskytl statutárnímu městu Pardubice dotaci na nástavbu 4 bytových domů s 60 b. j. V rámci této akce město pro účely přidělení dotace vykázalo (z celkového počtu 60 b. j.) 15 bytů (nacházejících se ve skutečnosti v různých patrech čtyř bytových domů), které byly dokončeny a ještě před podpisem smlouvy o poskytnutí dotace zkolaudovány v rámci jiné stavební akce nedotované z Fondu. Dotace tak byla neoprávněně poskytnuta na již dokončené a zkolaudované byty.

III.2.2 Kritéria hodnocení žádostí o dotaci

Kritéria hodnocení žádostí o poskytnutí dotace jsou schvalována výborem Fondu. Patří mezi ně: podíl počtu obyvatel na 1 byt v okrese, průměrná částka rozpočtu na 1 m² podlahové plochy stavěných bytů, počet obyvatel obce, zohlednění podílu obce na vlastnictví po výstavbě (toto kritérium bylo v souvislosti s vydáním nařízení vlády č. 146/2003 Sb., podle kterého „*obec nesdruží finanční prostředky na výstavbu s žádnou fyzickou nebo právnickou osobou s výjimkou jiné obce*“, nahrazeno kritériem „priorita stanovená krajským úřadem“) a připravenost žadatele k výstavbě. Podle tohoto kritéria Fond připouští vstup do rozestavěných akcí. Nestanovil však, do jaké fáze výstavby a za jakých podmínek lze dotaci ještě poskytnout.

Fondem stanovená kritéria hodnocení žádostí o dotaci na výstavbu bytů dostatečně a objektivně nezohledňují bytovou potřebnost obcí v návaznosti na ekonomickou a sociální situaci v jednotlivých regionech, zanedbanost bytového fondu, situaci na trhu práce. Fond rovněž nesleduje a při svém rozhodování nezohledňuje, zda obec – žadatel má zpracovanou koncepci bydlení, zda uplatněná žádost je s touto koncepcí žadatele v souladu nebo zda dlouhodobým záměrem obce je rozšiřovat nájemní bytový fond vzhledem k několik let probíhající privatizaci bytového fondu obcí. Fond tak rozhoduje o poskytnutí dotace ve výši několika desítek milionů korun, aniž by měl k dispozici informace o potřebnosti výstavby bytů v dané obci a o finančních zdrojích obcí k dofinancování staveb, údaje o celkovém urbanistickém a architektonickém řešení stavby, o skladbě ani velikosti bytů.

III.2.3 Smlouvy o poskytnutí dotace

Na základě rozhodnutí výboru Fondu uzavírá Fond, zastoupený jeho ředitelem, s obcemi smlouvy o poskytnutí dotace. Vzhledem k tomu, že proces rozhodování o přidělení dotace z Fondu se neřídí závaznými pravidly programového financování, jsou smlouvy o poskytnutí dotace řídicím dokumentem financování a vlastní realizace výstavby bytů. Fond jednotlivá ustanovení těchto smluv v průběhu let 2001 až 2003 měnil, upravoval a doplňoval. Přestože první smlouvy uzavřel Fond již na konci roku 2000, teprve od října 2001 včlenil do smluv ustanovení, podle kterého se příjemce dotace zavazuje od budoucích nájemců nepožadovat finanční spoluúčast v souvislosti s uzavřením nájemní smlouvy. Následně, až v červenci 2002, taxativně vymezil okruh prací a dodávek, k jejichž úhradě nelze dotační prostředky použít. Do doby ukončení kontroly nebyla ve smlouvách o poskytnutí dotace obsažena povinnost dodržení většinového vlastnického podílu obcí na realizovaných bytech.

Fond uvedl do smluv o poskytnutí dotace podmínku, že: „*Příjemce dotace zabezpečí hospodárné nakládání s poskytnutými prostředky dotace určenými na realizaci stavebního díla a při jeho zadávání bude dodržovat zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.*“ Fond však dodržení této závazné podmínky nekontroloval. Zakotvení povinnosti obce dodržovat zákon č. 199/1994 Sb. do smluv o poskytnutí dotace se mívá účinkem v případech, kdy obec vstupuje do již zahájené nebo připravené akce a kde obec nemohla uplatnit svůj vliv na rozhodování ve výběrovém řízení o nejvhodnějším dodavateli projektu i samotné stavby.

Smlouvy o poskytnutí dotace jako základní dokument při realizaci výstavby bytů s účastí dotačních prostředků Fondu byly zpracovány nedostatečně. Fond do těchto smluv nezakotvil podmínky a zásady, které by zajistily splnění účelu poskytované dotace, hospodárné a efektivní vynakládání prostředků Fondu. Tyto podstatné principy (výstavbou vzniknou nájemní byty, stavebníkem musí být obec, spoluvlastnický podíl obce větší než 50 %) Fond stanovil pouze v metodickém návodu, který však nebyl součástí smluv a příjemci dotací nebyli k jeho dodržování zavázáni.

III.2.4 Finanční spoluúčast budoucích nájemců, sdružování finančních prostředků

Kontrolou bylo zjištěno, že obce ve většině případů neměly dostatek vlastních finančních prostředků na dofinancování nákladů stavby. V některých případech použily obce k dofinancování výstavby finanční prostředky, které vybraly přímo od budoucích nájemců, nebo uzavření nájemních smluv podmiňovaly složením finančních jistot. Ve většině kontrolovaných případů se obce sdružovaly s jinými právníky osobami, převážně bytovými družstvy účelově vytvořenými k získání dotace z Fondu, které vkládají do výstavby bytů podstatně více finančních prostředků než obce. Budoucí nájemci mimo úhrady členských vkladů hradili splátky kupní ceny bytů v řádech statisíců korun. V obou těchto případech občané jako budoucí nájemci se finančně významnou měrou podíleli na jejich vybudování. Současně s nájemními smlouvami uzavírali s obcemi nebo s bytovými družstvy budoucí kupní smlouvy.

V obou výše uvedených formách finanční spoluúčasti se jedná o nájemní bydlení pouze formálně, kdy jsou s nájemci uzavírány nájemní smlouvy, a podmínky nařízení vlády jsou tak splněny, avšak ve skutečnosti jde o latentní formu bydlení vlastnického nebo družstevního. Obec nemá prakticky žádná dispoziční práva s těmito byty nakládat a nemá vliv na jejich obsazování. Obce tak vložily dotaci z Fondu na výstavbu nájemních bytů, se kterými však nemohou v režimu nájemního bydlení disponovat. Kontrolou bylo zjištěno, že obce ve většině kontrolovaných případů nepřidělovaly byty pořízené s účastí prostředků Fondu dle pořadníků nebo z důvodů sociálních, ale jen těm ekonomicky silným občanům, kteří uhradili vysoké finanční částky, ať už formou přímé finanční spoluúčasti na účty obcí nebo jako členové bytových družstev. Obcím zpravidla zůstalo dispoziční oprávnění k bytům zvláštního určení (tj. bytům zvlášť upraveným pro ubytování zdravotně postižených osob), které však tvoří zlomek z celkového počtu vybudovaných bytů.

Např.:

- Obec Stará Lysá k 15. 12. 2003 financovala rekonstrukci tří bytových domů s 210 byty z dotace Fondu a finančních prostředků budoucích nájemníků. V červnu 2002, kdy původní sdružitel žádné prostředky neuložil, přistoupila k nové formě financování – uzavření nájemní smlouvy s budoucím nájemníkem a následnému uzavření smlouvy o budoucím převodu nájemního bytu do vlastnictví nájemníka se složením zálohy na budoucí převod do vlastnictví.
- U města Hranice při realizaci výstavby bytových domů v lokalitě za Čaputovým dvorem uzavřeli nájemci s městem a sdružením „Smlouvu o smlouvě budoucí o převodu vlastnictví k bytu a spoluvlastnictví ke společným částem domu a pozemku“. V nájemní smlouvě se zavázali uhradit první splátku ve výši až 60 % kupní ceny bytu.
- Statutární město Mladá Boleslav realizovalo ve spolupráci s bytovým družstvem výstavbu 103 bytů. Rozhodujícím kritériem pro výběr uživatelů bytů bylo složení členského podílu, který činil 17 900 Kč za 1 m² podlahové plochy bytu.
- Statutární město Pardubice a bytové družstvo se sdružily k realizaci nástavby 4 bytových domů se vznikem 60 b. j. Kromě smlouvy o nájmu bytu uzavíraly s nájemcem bytu smlouvu o uzavření budoucí kupní smlouvy, kde je uvedeno: „*Ke dni podepsání této smlouvy byly kupujícím zaplacený zálohy na kupní cenu v celkové výši 328 600 Kč ... Výše doplatku kupní ceny bytu se základním příslušenstvím je 869 080 Kč.*“

Finanční spoluúčast občanů má přímý vliv na využití takto vytvořeného bytového fondu. Kontrolou byly zjištěny případy, kdy počet uspokojených občanů žádajících o byt a vedených v pořadníku obce byl ve značném nepoměru k počtu bytů pořízených za finanční účasti Fondu.

Např.:

- V statutárním městě Mladá Boleslav bylo za použití dotace z Fondu ve výši 41 600 tis. Kč z realizované výstavby 103 bytů uspokojeno pouze 5 žadatelů z 929 žádostí o byt evidovaných městem. Rozhodujícím kritériem byla solventnost žadatelů, spočívající ve složení členského podílu u bytového domu „C“ se 103 byty ve výši 17 900 Kč za 1 m² podlahové plochy a u výstavby bytového domu „A“ se 167 byty složení členského podílu ve výši 18 400 Kč za 1 m² podlahové plochy bytu. Město tak neřešilo a nevyřešilo svoji bytovou problematiku a stejně tomu bylo i u akce výstavby bytové části polyfunkčního domu Centrum se 24 byty. Zde za použití dotace ve výši 8 900 tis. Kč byl uspokojen pouze 1 žadatel o přidělení bytu z pořadníku města.
- Za použití dotace z Fondu na výstavbu 50 bytů ve městě Bystřice pod Hostýnem ve výši 20 200 tis. Kč se nikdo z 261 občanů žádajících o byt nestal členem nově vzniklého bytového družstva a tak nájemníkem nově vzniklých bytů. Město spolu s bytovým družstvem uzavřelo nájemní smlouvy (mimo dvou bytů zvláštního určení) pouze se členy tohoto družstva, kteří složili formou členských podílů značnou finanční hotovost na budoucí koupi bytu. Např. u bytu 3+k. k. o rozloze 44,83 m² byla stanovena předběžná výše dalšího členského vkladu 934 414 Kč, polovinu této částky byl budoucí nájemce povinen uhradit předem, druhou polovinu bude povinen splácet po dobu nejdéle 20 let.

III.2.5 Kontrolní činnost Fondu

Povinnost Fondu provádět kontroly je upravena smlouvou o poskytnutí dotace, podle které „příjemce dotace souhlasí s prováděním kontroly efektivního a účelového čerpání poskytnutých finančních prostředků Fondem a jím pověřenými osobami“. Ve smyslu organizačního řádu Fondu se jedná o provádění průběžné kontroly plnění podmínek poskytovaných dotací, závěrečnou kontrolu a závěrečné vyhodnocení dotace s návrhy na opatření. Dotace z Fondu je poskytována zálohově a příjemce dotace je povinen do tří měsíců ode dne právní moci kolaudace stavby požádat Fond o závěrečné vyhodnocení. Na základě provedeného závěrečného vyhodnocení akce rozhoduje ředitel Fondu o přiznání dotace jako trvalé zálohy na dobu 20 let od kolaudace stavby a, pokud v této době nebudou porušeny podmínky smlouvy o poskytnutí dotace, změní se po uplynutí této lhůty na dotaci definitivně přiznanou. Rozhodnutím ředitele Fondu v závislosti na splnění či porušení podmínek smlouvy se dotace přiznávají v plné výši, ve snížené výši, nebo dotace není přiznána a její příjemce je povinen vrátit celou dotaci do rozpočtu Fondu.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že Fond v některých případech průběžnou kontrolu neprovedl vůbec nebo kontrolou nezjistil v postupu obcí nedostatky, ke kterým při plnění podmínek poskytnutí a použití dotace došlo.

Žádným předpisem není upraveno provádění dalších kontrol Fondem v případech, kdy je dotace přiznána jako trvalá záloha na dobu 20 let a teprve po uplynutí této doby může mít podobu definitivního přiznání. Je proto otázkou, zda bude Fond (nebo případně jiný subjekt) dále sledovat, zda příjemci dotací 20 let po kolaudaci stavby neporušili podmínky přiznání dotací. Není rovněž zřejmé, jakým aktem bude tzv. definitivní přiznání dotace realizováno. Takto koncipovaný způsob trvalého přiznání dotace má pouze formální charakter a nemůže dát dostatečné záruky pro jeho naplnění, neboť v tak dlouhém časovém horizontu nelze vyloučit změny v právním postavení poskytovatele i příjemce dotace nebo jiné změny neumožňující aplikovat tento způsob vypořádání dotace.

III.3 Nedostatky zjištěné u obcí jako příjemců dotací

Kontrolou byly zjištěny případy, kdy obce při přípravě a realizaci výstavby bytů nepostupovaly v souladu s nařízením vlády č. 481/2000 Sb., se smlouvou o poskytnutí dotace, se zákonem o zadávání veřejných zakázek.

Závažné až alarmující nedostatky byly zjištěny u obce Stará Lysá při rekonstrukci 210 b. j. bývalých vojenských objektů v Milovicích. Došlo k tomu, že původní ani nový spoluinvestor se finančně vůbec nepodíleli na rekonstrukci těchto bytů. Obec uhradila stavební náklady ve výši cca 79 mil. Kč (tj. 67 % z předpokládaných stavebních nákladů) výhradně z prostředků dotace a k úhradě zbývajících částí použila finanční prostředky vybrané od budoucích nájemců. Přestože spoluinvestor nevložil žádné finanční prostředky na rekonstrukci tří obytných domů, stal se vlastníkem jejich ideální poloviny, a má tak jako spoluvlastník po dobu 20 let zajištěn 50% příjem z nájemného. Rovněž bylo zjištěno, že obec jako příjemce dotace ke dni kontroly neměla dispoziční právo k bankovnímu účtu, z něhož jsou realizovány veškeré příjmy a výdaje související s rekonstrukcí domů, a neměla tak možnost provést kontrolu finančních operací na tomto účtu.

B. Poskytování úvěrů na úhradu části nákladů spojených s výstavbou bytů osobami mladšími 36 let

Cílem poskytování zvýhodněného úvěru je dle nařízení vlády č. 97/2002 Sb. zvýšit dostupnost bydlení mladým lidem do 36 let, kteří vlastní bydlení nemají. Na základě úvěrové smlouvy uzavřené mezi žadatelem – příjemcem úvěru a Fondem může být poskytnut úvěr do výše 200 tis. Kč s pevným úročením ve výši 3 % ročně. Splatnost úvěru je 10 let od zahájení jeho čerpání, přičemž je přípustné jej kombinovat s úvěrem ze stavebního spoření nebo s hypotečním úvěrem.

V roce 2002 přijal Fond celkem 3 629 žádostí o poskytnutí tohoto úvěru, v roce 2003 pak již zhruba desetinu z tohoto počtu. Fond zamítl celkem 1 634 žádostí, a to z důvodu nesplnění podmínek daných nařízením vlády č. 97/2002 Sb.

V období od 15. 4. 2002 (kdy nařízení vlády č. 97/2002 Sb. nabylo účinnosti) do 31. 12. 2003 uzavřel Fond celkem 1 154 smluv o úvěru o celkovém finančním objemu 226 725 tis. Kč.

Rozpočet Fondu přitom uvažoval pro roky 2002 a 2003 s celkovou částkou 700 000 tis. Kč určenou na pokrytí předpokládané výše úvěrů. Lze očekávat, že teprve další období prokáže, zda tento nástroj podpory bydlení bude efektivní a ze strany občanů ve věku do 36 let využíván.

IV.

Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola NKÚ „Prostředky Státního fondu rozvoje bydlení“ byla zaměřena zejména na realizaci dvou nástrojů podpory bydlení z prostředků Fondu, a to na poskytování dotací na podporu výstavby nájemních bytů a na poskytování úvěrů na úhradu nákladů spojených s výstavbou bytů osobám mladším 36 let.

Kontrolou byly zjištěny:

1. nedostatky v řídicí a metodické činnosti Fondu, zejména při poskytování dotačních prostředků na výstavbu nájemních bytů.

- Fondem stanovená kritéria hodnocení žádostí o dotaci nezohledňují, zda obec dotaci prioritně potřebuje, zda má finanční prostředky na dofinancování výstavby, včetně dalších faktorů s tím souvisejících, jako je např. ekonomická a sociální situace obce, zanedbanost bytového fondu atd.
- Metodické materiály vydané Fondem nesplnily zcela svůj účel – byly vydány opožděně nebo k jejich dodržování nebyli příjemci dotací zavázáni, ačkoliv upravovaly otázky mající podstatný vliv na účelnost, hospodárnost a efektivnost užití dotací.
- Fond neprověřoval důsledně údaje uváděné v žádostech obcí, které byly rozhodujícími pro přiznání dotace, a týkaly se zejména průkazného doložení vlastních finančních zdrojů obcí k dofinancování staveb.
- Smlouvy o poskytnutí dotace byly zpracovány, i přes jejich postupné změny a doplňky, nedostatečně.
- Fond nezajistil, aby byty postavené za finanční účasti Fondu měly ryze nájemní charakter s vyloučením finanční spoluúčasti občanů. Ve skutečnosti byly postaveny byty, na kterých se občané výrazně finančně podíleli. Jedná se tak o latentní formu vlastnického nebo družstevního bydlení;

2. nedostatky spočívající v nejednoznačné a nedostatečně právní úpravě řešící postavení Fondu a jeho vztah k MMR.

- Postavení Fondu není v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech, neboť dosud není zákonem určen orgán, do jehož působnosti tento státní fond patří. Nedostatečná právní úprava tak neumožňuje jednoznačně stanovit a zabezpečit cíle v oblasti rozvoje bytové výstavby.
- Zřízením Fondu existují v České republice dva subjekty působící v oblasti politiky bydlení. Fond tak zajišťuje činnosti, které dosud vykonávalo a nadále vykonává MMR.
- Zákonem č. 211/2000 Sb., kterým byl Fond zřízen, není určen stálý zdroj jeho příjmů. Po dobu své dosavadní existence je Fond zcela závislý na dotacích z FNM. V letech 2000 až 2003 bylo převedeno z FNM na Fond více jak 30 mld. Kč, avšak ostatní příjmy Fondu jsou pouze v řádu stovek milionů korun na hranici 1 mld. korun.
- Stávající právní úprava a dosavadní vývoj příjmů nedávají dostatečné záruky pro samofinancování Fondu a pro tvorbu dlouhodobých zdrojů financování podpůrných programů, bez silné závislosti na příjmech od státu.
- Pro dotace poskytované z Fondu nejsou stanovena závazná a pevná pravidla obdobná režimu programového financování;

3. přetrvávající nedostatky v oblasti realizace staveb financovaných z veřejných rozpočtů do oblasti bydlení. Přestože na tyto nedostatky upozornila již kontrola NKÚ č. 00/23 „Prostředky státního rozpočtu určené na podporu bytové výstavby a bydlení“, provedená v letech 2000 až 2001, věcné principy poskytování dotace na podporu bydlení se nezměnily.

Stávající právní úprava nevymezuje dostatečně a jednoznačně podmínky poskytování dotací do oblasti nájemního bydlení a nevytváří předpoklady pro zajištění ryze nájemního bytového fondu ve vlastnictví obcí.

Výsledky kontroly doložily, že stávající systém podpory nájemní bytové výstavby nepředstavuje pro příjmově nižší a sociálně slabší vrstvy občanů přijatelnou a finančně únosnou formu získání bydlení. Vytvoření rovných podmínek a možností pro občany všech příjmových kategorií při získávání bydlení a zefektivnění opatření na podporu rozvoje bydlení z veřejných rozpočtů bude předpokládat:

- přesunout těžiště poskytování přímých dotací do působnosti jediného orgánu, a to MMR, a zabezpečit podmínky pro hospodárné, účelné a efektivní poskytování státních podpor podléhající režimu programového financování;
- zaměřit další působnost Fondu na poskytování především návratných finančních prostředků. Tato forma činnosti spolu s příspěvky ze státního rozpočtu by zajistila jeho samofinancování a využila hlavní výhody v hospodaření Fondu, tj. neomezeně převádět ušetřené finanční prostředky do dalších let;
- na rozšiřování nájemního bytového fondu obcí poskytovat z veřejných rozpočtů především návratné finanční výpomoci, a to za předpokladu, že obec má finanční prostředky zajišťující dokončení výstavby;
- napomoci zlegalizovat přijetím právní úpravy týkající se podpory výstavby družstevních bytů finanční spoluúčast budoucích nájemců na výstavbě bytů a vícezdrojové financování s použitím hypoték.

Dosavadní činnost Fondu a jeho programy se nestaly účinným nástrojem pro ovlivňování rozvoje nájemního bydlení.

Z celkového objemu kontrolovaných finančních prostředků bylo v rozporu s právními předpisy vynaloženo cca 34 %, tj. cca 355 mil. Kč.