

## 04/36

### Finanční prostředky na programy související s ochranou před povodněmi

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2004 pod číslem 04/36. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky vyčleněnými ve státním rozpočtu na protipovodňová opatření.

Kontrolu provedly v období od února 2004 do července 2004 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru životního prostředí a zemědělství a z územních odborů jižní Čechy, severozápadní Čechy, severovýchodní Čechy, jižní Morava a severní Morava.

Kontrolovaným obdobím byly roky 1999 až 2003, v případě věcných nebo časových souvislostí i období předcházející a navazující.

Kontrolované osoby: Ministerstvo zemědělství (dále jen „MZe“); Ministerstvo financí (dále jen „MF“); Zemědělská vodohospodářská správa (do 31. 12. 2000 Státní meliorační správa) – (dále jen „ZVHS“); Povodí Labe, státní podnik (dále jen „Povodí Labe“); Povodí Moravy, státní podnik (dále jen „Povodí Moravy“); Povodí Odry, státní podnik (dále jen „Povodí Odry“); Povodí Ohře, státní podnik (dále jen „Povodí Ohře“); Povodí Vltavy, státní podnik (dále jen „Povodí Vltavy“).

Námítky, které proti kontrolním protokolům podaly tři kontrolované osoby, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících.

Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podané MZe bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

Senát NKÚ (ve složení: Ing. Zdeněk Brandt – předseda, JUDr. Eliška Kadaňová, Ing. Josef Pohl a Mgr. Zdenka Profeldová – členové) na svém zasedání konaném dne 25. října 2004 s c h v á l i l usnesením č. 04/36/45 k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

### I. Úvod

Ve smyslu zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je MZe ústředním orgánem státní správy mj. pro vodní hospodářství, s výjimkou ochrany přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a ochrany jakosti povrchových a podzemních vod.

Správa vodních toků v České republice zahrnuje zajišťování úkolů a činností podle zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), který byl od 1. 1. 2002 zrušen a nahrazen zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změnách některých zákonů (vodní zákon).

Problematika protipovodňových opatření byla předmětem vládního materiálu „*Komplexní zhodnocení povodňové katastrofy v červenci 1997 a návrh systému zabezpečení obnovy území postižených povodní, případně dalšími povodňovými katastrofami*“, který vláda projednala a vzala na vědomí usnesením ze dne 26. 10. 1998 č. 700. Usnesením vlády ze dne 19. dubna 2000 č. 382 byl schválen společný materiál MZe a Ministerstva životního prostředí „*Strategie ochrany před povodněmi pro území České republiky*“ (dále jen „Strategie“).

Strategie je dokument, který na základě zkušeností z průběhu povodní, z analýz povodní let 1997 a 1998 a s ohledem na stav technických a právních norem a organizačních předpisů formuluje další postup ke snížení ničivých účinků povodní, a jejím cílem bylo vytvořit základ pro rozhodování veřejné správy při výběru konkrétní realizace opatření pro ochranu před povodněmi, ale i pro usměrňování rozvoje území.

Usnesením vlády ČR ze dne 13. září 2000 č. 897, k Záměrům tvorby programů prevence před povodněmi, bylo rozhodnuto, že realizace systému opatření pro ochranu před povodněmi bude řízena prostřednictvím programů, které vycházejí z cílů Strategie.

Kontrolní akce byla zaměřena zejména na program č. 329 060 „Protipovodňová opatření“, v rámci něhož bylo původně navrženo sedm samostatných podprogramů, ale schváleno bylo pět podprogramů. Cílem tohoto programu bylo zvýšení ochrany před povodněmi v nejohroženějších místech ČR.

Poznámka: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění platném pro kontrolované období.

## II. Financování protipovodňových opatření

### 1. Programové financování

V letech 1999 až 2003 bylo na program protipovodňových opatření vynaloženo z kapitoly státního rozpočtu 329 – Ministerstvo zemědělství celkem 1 306 532 tis. Kč.

Program protipovodňových opatření je financován z prostředků kapitoly 329 státního rozpočtu – Ministerstvo zemědělství od roku 1999. Při zahájení jeho financování nebyla schválena dokumentace tohoto programu, a proto se při financování postupovalo v roce 1999 podle „Pokynu Ministerstva zemědělství k použití finančních prostředků na protipovodňová opatření pro rok 1999“, č. j. 2511/99-5220, a dodatku č. 1, č. j. 459-5220, v roce 2000 podle „Pokynu Ministerstva zemědělství ČR k použití finančních prostředků na protipovodňová opatření investičního charakteru v rámci programu 329 060 v roce 2000“, č. j. 189/2000-6000, a dodatku č. 1, č. j. 773/2000-6000, a v roce 2001 podle „Pravidel Ministerstva zemědělství České republiky k poskytování, čerpání, využití a vyúčtování finanční podpory v rámci programu č. 329 060 – prevence před povodněmi“, č. j. 17403/2001-6000.

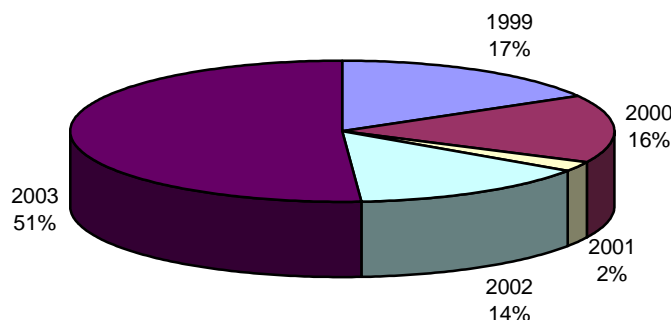
V roce 2002 – po schválení dokumentace programu č. 329 060 – došlo k dohodě MZe a MF o přečíslování programu č. 329 060 na program č. 229 060.

Program č. 229 060 (dále jen „Program“) je financován jednak ze státního rozpočtu, a to kapitoly 329 – Ministerstvo zemědělství a kapitoly 397 – Operace státních finančních aktiv a dále z úvěru Evropské investiční banky (dále jen „EIB“) přijatého na základě zákona č. 123/2002 Sb., o přijetí úvěru Českou republikou od Evropské investiční banky na financování investičních potřeb souvisejících s prováděním projektu Podpora investičních opatření na ochranu před povodněmi v České republice v rámci Programu prevence před povodněmi. Úvěrová smlouva na projekt byla podepsána 28. 5. 2002 a Česká republika touto smlouvou přijala úvěr od EIB ve výši 60 mil. EUR (tedy cca 2 mld. Kč). K této částce bylo uvažováno ještě s dalšími výdaji ze státního rozpočtu ve výši cca 2,15 mld. Kč.

**Tabulka č. 1 – Přehled finančních prostředků poskytnutých z kapitoly 329 na Program v letech 1999 až 2003**

(v tis. Kč)

Rok	Výdaje celkem		Skutečnost
	Rozpočet		
	schválený	po změnách	
1999	230 650	216 868	216 854
2000	201 332	203 297	203 099
2001	28 000	31 000	31 000
2002	–	190 000	186 420
2003	–	669 176	669 159
<b>Celkem</b>	<b>459 982</b>	<b>1 310 341</b>	<b>1 306 532</b>

**Graf č. 1 – Přehled vynaložených finančních prostředků na Program v letech 1999 až 2003**

## 2. Financování z jiných programů

V letech 1999, 2001 a 2003 (ale i v roce 2004) bylo celkem 45 akcí Programu částečně financováno i z prostředků jiných programů (viz. tabulka č. 2). Tento postup byl užíván u ZVHS, neboť ta jako organizační složka státu nemá vlastní prostředky.

MZe zdůvodňuje tento postup snahou o zrychlení procesu schvalování příslušné akce v orgánech EIB, který běžně trvá až 1 rok. Pokud se EIB podílí na financování akce již ve fázi projektu, dochází k neúměrnému prodlužování schvalovacího procesu, a tím i celkové délky realizace akce, a to i v případech, kdy ceny projektů i akcí jsou relativně nízké.

Tím, že na dofinancování některých akcí Programu, jejichž investorem byla ZVHS, byly použity i finanční prostředky jiných programů, a tyto finanční prostředky byly v evidenci ISPROFIN vykazovány v rámci Programu jako *vlastní zdroje investora*, došlo ke zkreslení evidence vynaložených finančních prostředků státního rozpočtu.

Z tohoto důvodu je zřejmé, že část evidence ISPROFIN je chybná, doplňování předepsanými údaji a jejich následné využívání je formální.

**Tabulka č. 2 – Celkové částky finančních prostředků vynaložené z jiných programů<sup>1)</sup>**

	1999	2001	2003	2004	Celkem
Počet akcí	2	17 <sup>2)</sup>	24	2 <sup>3)</sup>	45
Podpora (v tis. Kč)	66	9 997	4 327,6	792	15 182,6

Poznámka: <sup>1)</sup> Z programu 329 010, resp. 329 919, resp. 229 013.

<sup>2)</sup> Dvě akce roku 2001 byly pokračováními akcí 229 062 3018 a 229 063 3019 z roku 1999.

<sup>3)</sup> Dvě akce roku 2004 byly pokračováními akcí 229 063 3047 a 229 063 3098 z roku 2003.

## 3. Mimoprogramové financování

Přestože systémová opatření pro ochranu před povodněmi měla být realizována a řízena prostřednictvím programového financování, poskytovalo MZe v letech 1999 až 2001 a v roce 2003 na protipovodňová opatření i finanční prostředky z rozpočtové kapitoly 329 – Ministerstvo zemědělství mimo rámec programového financování.

MZe vydalo pod č. j. 1323/99-5220 „Pokyn, kterým se stanovují podmínky poskytování dotací na údržbu a provoz vodní cesty, protipovodňová opatření a přímých dotací vodnímu hospodářství Ministerstvem zemědělství pro rok 1999“. Účelem dotace byla údržba a provoz objektů a zařízení zabezpečujících *specializovanou povodňovou ochranu* velkých celků, včetně městských aglomerací na území povodí Moravy. Dotace na základě tohoto a obdobných pokynů v letech 2000, 2001 a 2003 pak byly poskytovány mimo programy a označovány jako „*SPO – specializovaná povodňová ochrana*“.

MZe poskytovalo v letech 1999 až 2001 a 2003 finanční prostředky na protipovodňová opatření ze státního rozpočtu ve výši 178 061,6 tis. Kč nad rámec programového financování.

#### **4. Nesystémové financování**

V roce 2002 byly Povodí Moravy poskytnuty v rámci Programu (podprogramu 229 062) dotace ve výši 33 516,4 tis. Kč na pokrytí odpisů investičního majetku, a to přesto, že „Závazná pravidla poskytování finančních prostředků v oblasti vod v roce 2002 a způsobu jejich kontroly“ tento postup neumožňovala.

MZe poskytlo v tomto případě dotaci na účely přímo nesouvisející s ochranou před povodněmi. Poskytnutí finančních prostředků bylo v rozporu se Strategii, kde se uvádí, že cílem opatření jsou úpravy technických a právních norem, organizačních předpisů, a samotná realizace jednotlivých akcí, včetně usměrňování rozvoje území, jejichž výsledkem bude snížení ničivých účinků povodní.

### **III. Dokumentace programu a závěrečné vyhodnocení akce**

#### **1. Dokumentace programu**

MZe nevypracovalo dokumentaci Programu v požadovaném rozsahu a kvalitě, tak aby mohla být MF schválena při uvedení programu v platnost.

MF bylo konstatováno, že cíle stanovené v návrhu dokumentace Programu byly nekonkrétní, byly jen obecným vyjádřením snahy řešit problematiku na základě povodní v roce 1997 a 1998. Chybělo technicko-ekonomické zdůvodnění cílů a nebyly specifikovány způsoby jejich efektivního zajišťování. Nebyla blíže definována kritéria hodnocení žádostí, nebylo počítáno se zapojením expertního posuzování a parametry navržené k hodnocení efektivnosti neměly vypovídací schopnost o efektech, jakých má být v protipovodňových opatřeních dosaženo. Souhrnně bylo konstatováno, že nebyly vytvořeny podmínky pro kontrolu efektivnosti a hospodárnosti použití prostředků ze státního rozpočtu, a proto byl návrh dokumentace Programu MZe několikrát přepracováván.

Návrh dokumentace Programu byl po dalších několika kolech jednání dopracován a schválen v průběhu roku 2002.

#### **2. Závěrečné vyhodnocení akcí**

Každá akce je ukončována závěrečným vyhodnocením prováděným poskytovatelem dotace, tedy MZe. Příjemce dotace podává na MZe „Žádost o závěrečné vyhodnocení akce“ (dále jen „žádost o vyhodnocení“) v termínu do šesti, resp. devíti měsíců po ukončení akce. Pro vypracování závěrečného hodnocení však není poskytovateli dotace stanovena žádná lhůta.

MZe vypracovávalo tato vyhodnocení mnohdy až po několika letech od podání žádosti o vyhodnocení. Přitom je žádoucí, aby bylo vyhodnocení provedeno v nejkratší možné době po podání žádosti, neboť je podmínkou pro definitivní přiznání dotace.

Z 351 ukončených akcí bylo do doby kontroly NKÚ (k datu 11. 5. 2004) vyhodnoceno pouze 154 akcí. MZe začalo tyto akce vyhodnocovat až v závěru roku 2003, tj. v některých případech po dvou i více letech od jejich ukončení.

Několikaletým zpožděním při provádění závěrečných vyhodnocení jednotlivých akcí může dojít mj. k uplynutí promlčecích lhůt stanovených např. v zákoně č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, tedy lhůt pro uplatnění nároků na vrácení neoprávněně použitých finančních prostředků státního rozpočtu.

S ohledem na malou náročnost některých drobných akcí jsou lhůty k jejich administrativnímu vyřízení neúměrně dlouhé. Doba projednání podpory od podání žádosti o zařazení akce do Programu po žádost o vyhodnocení je v některých případech delší než rok a přitom samotná délka stavebních prací činí z této doby velmi malou část, řádově několik desítek pracovních dnů.

Např. akce „VT Lutyňka“ (č. 229 063 3446) v objemu 902 tis. Kč trvala dle stavebního deníku 35 pracovních dnů, akce „VT Grasmanka“ (č. 229 063 3448) v objemu 1,116 mil. Kč trvala dle stavebního deníku 30 pracovních dnů a akce „VT Uhlířovský“ (č. 229 063 3421) v objemu 1,35 mil. Kč trvala dle stavebního deníku 30 pracovních dnů. Avšak doba projednání podpory od podání žádosti o zařazení akce do Programu po žádost o vyhodnocení trvala ve všech případech více než 15 měsíců.

MZe provedlo celkem deset kontrol – jednu kontrolu v roce 2000, dvě kontroly v roce 2003 a sedm kontrol v roce 2004.

#### IV. Nedostatky při přípravě a realizaci akcí

##### 1. Rozhodnutí MZe o schválení účasti státního rozpočtu na financování akcí

MZe vydávalo v některých případech rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akcí až ve 4. čtvrtletí příslušného roku. Přitom jako nejzazší termín pro podání žádosti o podporu je stanoven podle závazných pravidel 31. březen běžného roku a žadatel předpokládá, že k financování akce dojde tentýž rok.

V roce 2002 byl např. ve všech 62 rozhodnutích vydaných MZe pro ZVHS předpoklad financování akcí již v tomto roce, ale přesto MZe rozhodlo v 70 % případů až ve 4. čtvrtletí roku 2002. Stejně tak v roce 2003, kdy ZVHS zahájilo 29 nových neinvestičních akcí, rozhodlo MZe v 86 % případů až ve 4. čtvrtletí roku.

**Tabulka č. 3 – Počet a podíl schválených investičních akcí pro ZVHS v letech 1999 až 2003**

		1999	2000	2001	2002	2003
1. čtvrtletí	ks	0	0	0	0	0
	%					
2. čtvrtletí	ks	0	0	0	8	16
	%				13 %	21 %
3. čtvrtletí	ks	0	0	0	11	25
	%				18 %	34 %
4. čtvrtletí	ks	10	17	1	43	34
	%	100 %	100 %	100 %	69 %	45 %
<b>Celkem</b>	<b>ks</b>	<b>10</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>62</b>	<b>75</b>
	<b>%</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

**Tabulka č. 4 – Počet a podíl schválených neinvestičních akcí pro ZVHS v letech 1999 až 2003**

		1999	2000	2001	2002	2003
1. čtvrtletí	ks	0	0	0	0	0
	%					
2. čtvrtletí	ks	0	0	0	0	0
	%					
3. čtvrtletí	ks	10	44	0	5	4
	%	100 %	32 %		29 %	14 %
4. čtvrtletí	ks	0	94	47	12	25
	%		68 %	100 %	71 %	86 %
<b>Celkem</b>	<b>ks</b>	<b>10</b>	<b>138</b>	<b>47</b>	<b>17</b>	<b>29</b>
	<b>%</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Vzhledem k tomu, že MZe rozhodovalo o poskytnutí prostředků v kontrolovaných letech převážně v posledním čtvrtletí (viz tabulky č. 3 a 4), bylo obtížné – a někdy až nemožné s ohledem na klimatické podmínky – do konce roku plánované akce realizovat a finanční prostředky vyčerpat.

Pozdní rozhodování MZe o účasti státního rozpočtu na jednotlivých akcích má dopad i na vztah investorů k dalším organizacím, kterých se realizace protipovodňových akcí týká nepřímo.

Např. dodatkem ke smlouvě na realizaci akce, jejímž investorem byla ZVHS, byl rozšířen předmět plnění díla o odstranění škod na zemědělských pozemcích akciové společnosti podnikající v zemědělství. Podle vyjádření investora vznikly škody především z důvodu nejasnosti termínu přidělení dotace z MZe (vydání rozhodnutí o účasti státního rozpočtu), a nebylo tudíž možné v předstihu sdělit zemědělské společnosti závazný termín zahájení prací na stavbě. Tato akciová společnost začala se zemědělskými pracemi. Škoda vzniklá zmařením těchto prací představovala 95 tis. Kč.

## **2. Nedostatky zjištěné kontrolou při úhradě fakturovaných prací**

Např. Povodí Odry nedodrželo podmínky čerpání výdajů ze státního rozpočtu na financování programu vydané MZe jako závazný ukazatel, když uhradilo 58,3 tis. Kč v případě realizace akce č. 229 063 5032 (řeka Opava v Krnově) a 273 tis. Kč v případě akce č. 229 063 5701 (Staříč, Jeseník) za práce, které za fakturované období nebyly dokončeny.

Povodí Moravy v případě akce č. 329 060 9075 uhradilo dne 22. 12. 2000 konečnou fakturu ve výši 1 169,281 tis. Kč (bez DPH) přesto, že v této době nebyly všechny fakturované práce dokončeny.

Povodí Ohře nevyužilo ustanovení smlouvy o dílo „Rekonstrukce Bouřlivého potoka Hrob“, když netrvalo na tom, aby dodatky a vícepráce byly oceněny stejnými jednotkovými cenami jako základní dílo. Za tyto vícepráce bylo zapláceno celkem 1 126,108 tis. Kč (bez DPH).

## **V. Shrnutí a vyhodnocení**

**Kontrolou hospodaření s finančními prostředky vyčleněnými ve státním rozpočtu na protipovodňová opatření bylo zjištěno, že přetrvávají nedostatky již dříve zjištěné NKÚ, jako např. nedůslednost v dodržování příslušných zákonných norem ze strany MZe při přípravě dokumentace programu. Ještě před schválením zákonem požadované dokumentace Programu bylo vynaloženo na jednotlivé akce více než 776 mil. Kč.**

**MZe nevykonává důsledně dohled nad přípravou a realizací jednotlivých akcí v rámci protipovodňových opatření. Závěrečná vyhodnocení ukončených akcí jsou prováděna až několik let po skončení akce. Za kontrolované období provedlo MZe kontroly u 2,85 % akcí, které byly ukončeny a bylo u nich požádáno o závěrečné vyhodnocení.**

**Kontrolou bylo zjištěno, že schvalovací proces trvá na MZe neúměrně dlouho a že finanční prostředky určené na financování akcí v příslušném roce jsou uvolňovány až ve 4. čtvrtletí příslušného roku, kdy je obtížné s ohledem na klimatické podmínky plánové akce realizovat.**

**Kontrola prokázala, že docházelo ke zkreslení evidence vynaložených finančních prostředků státního rozpočtu v evidenci ISPROFIN tím, že na dofinancování některých akcí programu protipovodňové ochrany byly použity finanční prostředky jiných programů, a tyto finanční prostředky byly v evidenci ISPROFIN vedeny jako vlastní zdroje investora. V důsledku toho je tato evidence chybná a doplňování předepsanými údaji a jejich následné využívání formální.**