

06/31

Finanční prostředky vynakládané na výstavbu a technickou obnovu vodohospodářských a ekologických staveb v působnosti Ministerstva zemědělství

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2006 pod číslem 06/31. Kontrolní akci řídil člen NKÚ JUDr. Jan Holeček, kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jiří Adámek.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití finančních prostředků na vybrané investiční akce vodohospodářských a ekologických staveb v působnosti Ministerstva zemědělství a provést kontrolu opatření přijatých k nápravě dříve zjištěných nedostatků.

Kontrolu provedly v době od října 2006 do května 2007 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru V a z územních odborů střední Čechy, severozápadní Čechy, severovýchodní Čechy, jižní Čechy, střední Morava a jižní Morava.

Kontrolováno bylo období od roku 2003 do doby kontroly, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolovanými osobami byly:

A – Ministerstvo zemědělství (dále jen „MZe“);

B – vybraní příjemci dotací: město Kraslice, okres Sokolov; město Kunovice, okres Uherské Hradiště; město Písek, okres Písek; město Rotava, okres Sokolov; město Říčany, okres Praha-východ; město Soběslav, okres Tábor; město Vrchlabí, okres Trutnov; město Znojmo, okres Znojmo; obec Andělská Hora, okres Karlovy Vary; obec Jíloviště, okres Praha-západ; obec Kamenné Zboží, okres Nymburk; obec Ochoz u Brna, okres Brno-venkov; obec Vítanov, okres Chrudim; Jihočeský vodárenský svaz; Svaz vodovodů a kanalizací Žďársko; „Svazek vodovodů a kanalizací“ měst a obcí, Boskovice; Vodárny Kladno – Mělník, a. s.; Vodohospodářská společnost Vrchlice – Maleč, a. s.; Vodovody a kanalizace Hradec Králové, a. s.; Vodovody a kanalizace Chrudim, a. s.; Vodovody a kanalizace Mladá Boleslav, a. s.; Vodovody a kanalizace, Třebíč; Vodovody a kanalizace Vsetín, a. s.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MZe, Vodovody a kanalizace, Třebíč a obec Andělská Hora, okres Karlovy Vary, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, které podalo MZe, bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

Senát NKÚ (ve složení: Ing. Jiří Adámek – předseda, Ing. Zdeněk Brandt a Ing. Ladislav Zeman – členové) na svém zasedání dne 22. srpna 2007

schválil usnesením č. 06/31/13

kontrolní závěr v tomto znění:



I. Úvod

Ústředním orgánem státní správy pro vodní hospodářství je MZe, které také mj. na základě zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), zajišťuje zpracování koncepce rozvoje vodovodů a kanalizací na území státu.

Česká republika se před vstupem do Evropské unie v oblasti zásobování pitnou vodou, odkanalizování a čištění odpadních vod zavázala k implementaci směrnic Rady Evropského společenství č. 91/271/EHS, o čištění městských odpadních vod (dále jen „směrnice č. 91“) a č. 98/83/ES, o jakosti vody určené pro lidskou spotřebu (dále jen „směrnice č. 98“). MZe je odpovědné za implementaci směrnice č. 91 a v případě směrnice č. 98 je spolupracujícím resortem, který metodicky vede výrobce a distributory pitné vody a dává souhlas k jejich činnosti.

Kontrola byla zejména zaměřena na implementaci směrnice č. 91. Pro její naplnění je nutno do roku 2010 zajistit, aby

- všechny aglomerace s počtem ekvivalentních obyvatel* (dále jen „EO“) větším než 2 000 byly vybaveny stokovými soustavami městských odpadních vod;
- městské odpadní vody byly před vypouštěním podrobeny sekundárnímu čištění nebo jinému rovnocennému čištění;
- městské odpadní vody odváděné stokovými soustavami v aglomeracích s počtem EO větším než 10 000 byly před vypouštěním čištěny podle přísnějších požadavků;
- městské odpadní vody odváděné stokovými soustavami v aglomeracích s počtem EO menším než 2 000 byly před vypouštěním přiměřeně čištěny.

Konkrétní seznam aglomerací, ve kterých mají být realizována nezbytná opatření, byl orgánům Evropské unie postoupen v prosinci 2002.

Zdroji financování realizace akcí v souvislosti s implementací směrnice č. 91 jsou zejména fondy Evropské unie, prostředky státního rozpočtu (především systémově určené výdaje), bankovní úvěry se státní účastí (bankovní úvěry se státní zárukou a úvěry, u nichž státní rozpočet hradí úroky), prostředky Státního fondu životního prostředí (dále jen „SFŽP“) a vlastní zdroje investorů. Financování realizace akcí se státní účastí probíhá prostřednictvím programů ev. č. 329 030 – *Výstavba a technická obnova vodovodů a úpraven vod*, ev. č. 329 040 – *Výstavba a technická obnova čistíren odpadních vod a kanalizací* a ev. č. 229 310 – *Výstavba a obnova infrastruktury vodovodů a kanalizací*.

Kontrolována byla především činnost MZe při implementaci směrnice č. 91 a při realizaci výše uvedených programů. Dále pak vlastní realizace vybraných vodohospodářských a ekologických staveb a plnění opatření přijatých k odstranění nedostatků zjištěných při kontrolní akci NKÚ č. 02/32 – *Finanční prostředky vynakládané na výstavbu a technickou obnovu vodohospodářských a ekologických staveb*, provedené v roce 2003. (Kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 3/2003 Věstníku NKÚ.)

* Ekvivalentní obyvatel je jednotka množství průměrného znečištění vod jedním obyvatelem za den. Zahnuje znečištění produkované obyvatelstvem a znečištění produkované z jiných zdrojů, přepočtené tak, jako by bylo produkováno obyvatelstvem.

II. Konceptce vodohospodářské infrastruktury

1. Obce a města

Konceptce zásobování pitnou vodou a odkanalizování a čištění vod vychází z regionálních plánů implementace a plánů rozvoje vodovodů a kanalizací na území krajů ČR (dále jen „plány rozvoje vodovodů a kanalizací“). Plány mají být jedním ze základních dokumentů pro rozhodování o zařazení akce do programů.

Regionální plány implementace byly zpracovány v letech 2000 až 2002. Upřesnily původní údaje o stavu a rozvoji vodohospodářské infrastruktury obcí a měst se záměrem naplnit dokumenty Evropské unie.

Plány rozvoje vodovodů a kanalizací byly zpracovány pro období let 2003 až 2015 na základě § 4 zákona č. 274/2001 Sb. Schváleny byly zastupitelstvy jednotlivých krajů v období od září 2004 do května 2005. Plány aktualizovaly původní předpoklady o rozsahu a finanční náročnosti opatření, která je nutno realizovat k zajištění žádoucího stavu.

MZe zpracovalo na základě vyhodnocení plánů rozvoje vodovodů a kanalizací aktuální přehledy aglomerací, včetně odhadu investičních nákladů, které je nutno vyřešit tak, aby byl závazek ČR do konce roku 2010 splněn.

2. Základní opatření vlády

Konceptci vodohospodářské politiky na období před vstupem ČR do Evropské unie schválila vláda usnesením ze dne 12. 1. 2000 č. 49, ke Konceptci resortní politiky Ministerstva zemědělství na období před vstupem České republiky do Evropské Unie.

Dále vláda usnesením ze dne 26. 7. 2000 č. 772, k Implementačnímu plánu pro oblast Životní prostředí, schválila věcnou část *Implementačního plánu pro oblast Životní prostředí* s tím, že finanční požadavky na státní rozpočet budou upřesňovány podle možností státního rozpočtu. Celkové náklady na realizaci příslušných staveb pro čištění městských odpadních vod byly stanoveny expertním odhadem na 98 mld. Kč. Finanční údaje měly být upřesněny návrhem strategie financování implementace směrnice č. 91 tak, aby byla zajištěna její plná implementace.

Usnesením ze dne 11. 10. 2000 č. 998, k návrhu strategie financování implementace směrnice Rady 91/271/EEC, o čištění městských odpadních vod, vzala vláda na vědomí výchozí návrh strategie financování a uložila ministrům životního prostředí a zemědělství aktualizovat každoročně ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem financí a ministrem pro místní rozvoj strategii financování implementace směrnice č. 91.

V dubnu 2001 přijal výbor vlády pro evropskou integraci usnesení, podle kterého byla celá ČR vyhlášena za „citlivou oblast“. Pro ČR tím vznikla povinnost zajistit vyšší úroveň čištění v aglomeracích s počtem EO větším než 10 000.

Konceptci pro období po vstupu ČR do Evropské unie vláda schválila usnesením ze dne 16. 6. 2004 č. 617, ke Konceptci vodohospodářské politiky Ministerstva zemědělství pro období po vstupu do Evropské unie na léta 2004 až 2010. **Předpokládaná částka na implementaci směrnice č. 91 v letech 2003 až 2010 činila podle konceptce 75,4 mld. Kč.**

III. Zabezpečování implementace směrnice č. 91

1. Plnění

Rozsah nezbytných opatření pro zabezpečení implementace směrnice č. 91, včetně seznamu aglomerací, ve kterých budou opatření realizována, a výše finančních prostředků na



zabezpečení realizace byly kromě roku 2004 každoročně aktualizovány v souladu s usnesením vlády č. 998.

V roce 2005 vláda schválila aktualizaci strategie financování usnesením ze dne 7. 7. 2005 č. 852, k Aktualizaci strategie financování implementace směrnice Rady č. 91/271/EHS, o čištění městských odpadních vod. Podle této strategie mají být v letech 2005 až 2010 realizována opatření v 593 aglomeracích s počtem EO vyšším než 2 000 s celkovými náklady 61,1 mld. Kč, z toho 10,2 mld. Kč v roce 2005. Náklady měly být hrazeny z prostředků Evropské unie ve výši 38,4 mld. Kč, ze státního rozpočtu ve výši 4,0 mld. Kč, ze SFŽP ve výši 3,0 mld. Kč a z vlastních zdrojů investorů ve výši 15,7 mld. Kč. Podle *Analýzy stavu a připravenosti aglomerací ČR* v souvislosti s implementací směrnice, včetně finančního zabezpečení a využití jednotlivých finančních zdrojů, z listopadu 2006 bylo **v roce 2005 vynaloženo na realizaci opatření celkem 4,8 mld. Kč, tj. pouze 47 % předpokladu.**

V roce 2006 vláda schválila aktualizaci strategie financování usnesením ze dne 6. 12. 2006 č. 1391, o Aktualizaci strategie financování implementace směrnice Rady č. 91/271/EHS, o čištění městských odpadních vod. Podle této strategie mají být v letech 2006 až 2010 realizována opatření v 531 aglomeracích s počtem EO vyšším než 2 000 s celkovými náklady 46,3 mld. Kč, z toho 7,9 mld. Kč v roce 2006. Náklady měly být hrazeny z prostředků Evropské unie ve výši 28,6 mld. Kč, ze státního rozpočtu ve výši 3,0 mld. Kč, ze SFŽP ve výši 3,5 mld. Kč a z vlastních zdrojů investorů ve výši 11,2 mld. Kč. Skutečně vynaložené náklady v roce 2006 nebylo možno v době kontroly z dokladů na MZe zjistit.

Strategie financování neposkytují vždy informace o tom, zda předpokládaná opatření byla v uplynulém období skutečně realizována, v jakém finančním objemu a zda byl naplněn vývoj financování. To zpochybňuje objektivnost uváděné potřeby finančních prostředků pro budoucí období. MZe k tomu sdělilo, že tyto podklady zajišťuje od roku 2007 formou dotazníků zasílaných příslušným aglomeracím.

Hlavním zdrojem financování mají být prostředky fondů Evropské unie. Jejich čerpání je podmíněno spolufinancováním adekvátní částky z národních zdrojů. ČR by měla vynaložit 17,7 mld. Kč, z toho by mělo být 11,2 mld. Kč hrazeno z vlastních zdrojů investorů (především obce a města). V této finanční částce nejsou zahrnuty další náklady související s přípravou a zabezpečením staveb, které činí 15 – 20 % z ceny dodávky a které by měli investoři financovat z vlastních zdrojů. **Strategie financování však neřeší schopnost investorů zabezpečit uvedené částky.**

Z vyhodnocení dostupných dokladů týkajících se implementace směrnice č. 91 bylo dále zjištěno, že

- do projektů pro implementaci směrnice č. 91 nebylo z důvodu nezajištění financování nebo nezpracování projektové dokumentace dosud zařazeno 180 aglomerací, tj. téměř jedna třetina z aglomerací, kde mají být opatření realizována. Náklady na jejich realizaci byly proto ve strategiích financování stanoveny odhadem;
- skutečné roční náklady byly v letech 2002 a 2005 (údaje za roky 2003, 2004 a 2006 nebyly k dispozici) o cca 50 % nižší než předpoklad uvedený ve strategiích financování;
- v 16 aglomeracích nebyl dodržen termín dokončení do konce roku 2006;
- opatření bylo realizováno pro 2,7 mil. EO, což je o 27 % méně, než bylo do konce roku 2006 předpokládáno;
- strategie financování se nezabývají aglomeracemi s počtem EO menším než 2 000. Náklady na realizaci opatření v nich nelze z dokladů na MZe objektivně zjistit.

2. Realizace akcí se státní účastí

Opatření nutná k zajištění implementace směrnice č. 91 byla financována prostřednictvím programů ev. č. 329 030, 329 040 a 229 310, jejichž správcem bylo MZe. Prvé dva programy (zahájeny byly v roce 2001) mají být ukončeny v roce 2007 a nahrazeny programem ev. č. 229 310, jehož realizace byla stanovena na roky 2006 až 2010.

V letech 2003 až 2006 bylo na programy vyčerpáno z prostředků státního rozpočtu celkem 4 055,2 mil. Kč a z úvěrů se státní účastí 2 668,1 mil. Kč.

Tabulka č. 1 – Čerpání finančních prostředků se státní účastí na programy (v mil. Kč)

	2003	2004	2005	2006	Celkem
Prostředky státního rozpočtu	1 312,9	854,0	1 138,9	749,4	4 055,2
Úvěry se státní účastí	618,8	652,7	753,8	642,8	2 668,1
Celkem	1 931,7	1 506,7	1 892,7	1 392,2	6 723,3

Žadatelé o finanční prostředky mohou být obce a města, svazky měst a obcí a vodohospodářské akciové společnosti s více než dvoutřetinovou většinou kapitálové účasti obcí a měst. Celková výše podpory činí podle druhu podpory a programu, z kterého je poskytována, max. 40 % až 80 % objemu nákladů stavební a technologické části příslušné investiční akce.

V oblasti realizace programů bylo zjištěno:

- a) Kontrolní akcí NKÚ č. 02/32, provedenou v roce 2003, bylo poukázáno na nezbytnost aktualizace a zpřesnění dokumentace programů ev. č. 329 030 a 329 040. Důvodem byly neobjektivně stanovené měrné parametry a na ně navazující výše účasti státního rozpočtu na realizaci programů. Takto stanovené parametry nebylo možno použít pro vyhodnocení plnění přijatých závazků ani pro závěrečné vyhodnocení programů podle § 2 odst. 4 vyhlášky č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku. Vláda uložila ministru zemědělství usnesením ze dne 28. 1. 2004 č. 94, ke kontrolnímu závěru NKÚ č. 02/32, provést aktualizaci a zpřesnění obou programů. Úkol byl v podstatě splněn až v prosinci 2005 schválením dokumentace nového programu ev. č. 229 310.
- V případě programů ev. č. 329 030 a 329 040 byl již v roce 2004 překročen závazný parametr výše účasti státního rozpočtu na financování programu. Ke krytí zvýšených potřeb realizace programů převedlo Ministerstvo financí ze státních finančních aktiv prostředky ve výši 2 000 mil. Kč. Úpravu parametru i přes žádost MZe z roku 2004 neprovedlo s tím, že zvýšené potřeby realizace programů byly vyřešeny. Nelze však předpokládat, že za více finančních prostředků bude v rámci programů realizováno více vodohospodářské infrastruktury. Např. u kontrolovaných akcí byl v průměru již v letech 2002 až 2003 překročen plánovaný parametr – cena kanalizační sítě 4 000 Kč/bm – o 2 023 Kč/bm, tj. překročení o více než 50 %.
- b) Do programů bylo v letech 2003 až 2006 zařazeno Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR nesystémově 41 akcí v rámci tzv. poslaneckých iniciativ, na něž byly ze státního rozpočtu poskytnuty prostředky ve výši 202,3 mil. Kč. Ve 34 případech byla poskytnuta vyšší dotace, než byl limit stanovený pravidly programů, z toho ve 12 případech činila podpora 99 % až 100 %. V 16 případech byly podpořeny akce, u kterých kraje předpokládaly v plánech rozvoje vodovodů a kanalizačních realizací až po roce 2010.
- c) Realizace některých akcí zařazených v programech ev. č. 329 030 a 329 040 neodpovídala z hlediska výše nákladů a realizačních termínů údajům uvedeným v plánech rozvoje vodovodů a kanalizačních realizací.



- d) Kontrolou realizace vybraných staveb nebyly zjištěny významné nedostatky. Dílčí nedostatky se především týkaly postupů při zadávání veřejných zakázek a dodržování pravidel stanovených investorům v rozhodnutích o účasti státního rozpočtu na financování akce vydaných MZe.

IV. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola byl především podroben stav při plnění požadavků vyplývajících z implementace směrnice Rady č. 91/271/EHS, kterou se ČR zavázala do roku 2010 realizovat stanovený rozsah opatření v oblasti čištění odpadních vod. Výsledky kontroly ukázaly na některé nedostatky a rizika při realizaci implementace této směrnice:

- realizace řady akcí je odsouvána do let 2008 až 2010. V roce 2005 bylo např. vynaloženo jen 47 % finančních prostředků proti výši uvedené v aktualizované strategii financování z roku 2005. K 31. 12. 2006 byla opatření proti předpokladu realizována jen pro 63 % EO;
- MZe do roku 2007 důsledně nevyhodnocovalo skutečně vynaložené náklady v uplynulých letech. Ročně aktualizovaná potřeba finančních prostředků pro budoucí období tak nebyla objektivní;
- MZe nemá dostatečné podklady o schopnosti investorů zajistit vlastní zdroje v odhadované výši 11,2 mld. Kč potřebné k zajištění spolufinancování akcí z prostředků Evropské unie;
- v potřebě finančních prostředků, které je nezbytné vynaložit do roku 2010, MZe neuvádí náklady na realizaci opatření v aglomeracích s počtem EO menším než 2 000;
- výše účasti prostředků státního rozpočtu a parametrické ceny programů ev. č. 329 030 a 329 040 nestanovilo MZe objektivně. Ke krytí potřeb programů musely být již počínaje rokem 2004 poskytnuty dodatečné zdroje ve výši 2 mld. Kč.