

ČÁST B: KONTROLNÍ ZÁVĚRY

1/93

Kontrolní závěr z kontroly hospodaření s prostředky vyčleněnými ve státním rozpočtu na rok 1992 na ekologii

Dne 28. 7. 1993 schválilo Kolegium Úřadu do plánu kontrolní činnosti NKÚ na II. pololetí 1993 pod pořadovým číslem 1/93 zařazení kontroly hospodaření s prostředky vyčleněnými ve státním rozpočtu na rok 1992 na ekologii. Jde o kontrolní akci, která byla převzata jako rozpracovaná z bývalého NKÚ ČR. Kontrolu provedla kontrolní skupina pracovníků oddělení životního prostředí NKÚ ČR. Kontrolní akce byla zahájena v únoru 1993 s termínem dokončení v červenci 1993.

Cílem kontroly bylo ověřit hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR z hlediska jejich hospodárného a účelného využití na Ministerstvu životního prostředí ČR, v orgánech územní státní správy a v dalších organizacích. Bylo prověřováno období roku 1992.

Senát Úřadu (ve složení Ing. Josef Pohl - předseda, JUDr. Jiří Drábek, Ing. Zdeněk Rodr a Ing. Zdeněk Smělík - členové) na svém zasedání, které se konalo dne 12. 10. 1993,

s c h v á l i l usnesením č. 1/93/6
k o n t r o l n í z á v ě r z předmětné prověrky
v tomto znění:

1. Ministerstvo životního prostředí ČR nesplnilo příjmy z odvodové povinnosti příspěvkových organizací o 67 mil. Kčs. V rozpočtu kapitoly nebylo provedeno vázání odpovídající části neinvestičních prostředků podle § 39 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 205/1991 Sb., o hospodaření s prostředky státního rozpočtu ČR a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací.
2. Organizace Ministerstva životního prostředí ČR Česká inspekce životního prostředí (dále ČÍŽP) a Český hydrometeorologický ústav (dále ČHMÚ) získaly účelové dotace od Státního fondu životního prostředí ČR (dále SFŽP) pro rok 1992 ve výši 130 464 tis. Kčs. SFŽP poskytl v rozporu s § 3 odst. 1 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí ČR, a v rozporu se Směrnicí Ministerstva životního prostředí o poskytování prostředků z SFŽP, publikovanou ve Věstníku Ministerstva životního prostředí č. 3/1992, České inspekci životního prostředí dotaci 16 264 tis. Kčs. Před splněním smluvních podmínek SFŽP poskytl ČHMÚ prostředky ve výši 114 200 tis. Kčs.
3. ČÍŽP nakládala s prostředky doplňkových zdrojů v rozporu s § 11 vyhlášky č. 205/1991 Sb., tím že nevyčerpané prostředky z účelových dotací od SFŽP ve výši 8 945 tis. Kčs koncem roku SFŽP nevrátila a ponechala je na svém účtu k využití v příštím roce. Tím tato organizace zároveň porušila, ve smyslu § 4 odst. 3 a § 2 odst. 2 Statutu SFŽP, § 11 odst. 1 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR (zadržování prostředků).
4. Ministerstvo životního prostředí ČR nezajistilo efektivní a hospodárné nakládání s rozpočtovými prostředky - podle § 30 vyhlášky č. 205/1991 Sb. a usnesení vlády č. 131/1991, upravujících poskytování dotací občanským sdružením - poskytnutými formou dotací občanským sdružením ve své působnosti.
5. Ministerstvo životního prostředí ČR v rozporu s ustanovením § 30 vyhlášky č. 205/1991 Sb. nezajistilo hospodárné nakládání s prostředky vyčleněnými v rozpočtu ministerstva na položku projektová činnost ve výši cca 5 000 tis. Kčs.
6. V rozporu s ustanovením § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb. neprovedlo Ministerstvo životního prostředí kontrolu úplnosti dokladů, na základě kterých žádalo o poskytnutí prostředků z rezervy státního rozpočtu na odstranění ekonomické újmy ve smyslu zákona č. 124/1976 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, a vládního nařízení č. 102/1976 Sb., o odstraňování ekonomické újmy socialistických zemědělských organizací. Nedostatky umožňující nevhodné užití byly zjištěny ve způsobu uvolnění částky 80 500 tis. Kčs.
7. Státní příspěvková organizace Povodí Vltavy při uzavírání dohod o odstranění ekonomické újmy se zemědělskými organizacemi nedodržovala ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb., tím že při uzavírání dohod nebyl respektován požadavek zabezpečení účelnosti a hospodárnosti užití prostředků státního rozpočtu. Tímto postupem podniky Povodí Vltavy byly zemědělským organizacím dány podmínky k volnému nakládání s poskytovanými prostředky a k jejich neúčelnému a nevhodnému využívání. Nedostatky byly zjištěny ve způsobu poskytnutí částky 80 500 tis. Kčs. Z této částky bylo kontrolováno na objektech zemědělských organizací užití 31 200 tis. Kčs (z toho 5 000 tis. Kčs z roku 1991). Bylo zjištěno, že příjemci nesprávně použili ve smyslu § 5 nařízení vlády č. 102/1976 prostředky ve výši 4 200 tis. Kčs.
8. U dvou okresních úřadů (dále OkÚ) byly zjištěny nedostatky ve výkonu státní správy. OkÚ Strakonice umožnil Obchodnímu zemědělskému družstvu Nřšovice v rozporu se zákonem č. 124/1976 Sb. a vládním nařízením č. 102/1976 Sb. čerpání prostředků ve výši 10 361 tis. Kčs. OZD Nřšovice v rozporu

s účelem, na který uvedené prostředky obdrželo, tj. realizaci opatření k odstranění ekonomické újmy, uložilo se souhlasem OkÚ Strakonice prostředky ve výši 5 000 tis. Kčs na termínovaný účet u peněžního ústavu.

O d ů v o d n ě n í :

K bodu 1)

V roce 1992 byly rozpočtové příjmy kap. 315 Ministerstva životního prostředí ČR stanoveny na 358 110 tis. Kčs, rozpočtové výdaje na 767 669 tis. Kčs. Ministerstvo životního prostředí nesplnilo rozpočtové příjmy z odvodové povinnosti příspěvkových organizací o 67 000 tis. Kčs; o tuto částku nebyla k 31. 12. 1992 splněna příjmová stránka státního rozpočtu. V rozpočtu kap. 315 (výdaje) nebylo provedeno vázání odpovídající části neinvestičních prostředků podle § 39 odst. 1 vyhlášky č. 205/1991 Sb.

K bodu 2)

Český hydrometeorologický ústav a Česká inspekce životního prostředí čerpaly na investice kromě prostředků ze státního rozpočtu prostředky ve výši 119 454 tis. Kčs z dotací SFŽP. Při poskytování těchto dotací SFŽP nepostupoval v souladu s platnou Směrnicí Ministerstva životního prostředí ČR o poskytování prostředků ze SFŽP ČR zejména tím, že dotace poskytoval na jiný účel, než stanoví uvedený předpis. Např. ČIŽP byla poskytnuta dotace ve výši 5 000 tis. Kčs na: Rekonstrukci objektu budoucího sídla ČIŽP v Praze. Kromě toho dotaci pro ČIŽP ve výši 10 902 tis. Kčs pro rok 1992 poskytl v termínu (30. 12. 1992), který ztěžoval příjemci její realizaci v daném účetním období.

SFŽP poskytl ČHMÚ prostředky pro rok 1992 ve výši 114 200 tis. Kčs. Tyto prostředky byly ČHMÚ poskytnuty před splněním smluvních podmínek, tj. před schválením Rámcového projektu automatizovaného monitorovacího systému čistoty ovzduší ve vedení Ministerstva životního prostředí ČR. Materiál byl ve vedení Ministerstva životního prostředí projednán až v prosinci 1992.

K bodu 3)

ČIŽP nevrátila ve smyslu § 11 vyhlášky č. 205/1991 Sb. nevyčerpané prostředky přijaté z doplňkového zdroje (účelová dotace od SFŽP ČR) ve výši 8 945 tis. Kčs zpět na účet, ze kterého byly přijaty, a ponechala je na svém účtu k využití v příštím roce. Dle ustanovení § 2 odst. 1 Statutu SFŽP je rozpočet SFŽP součástí rozpočtu ČR. Rozpočet SFŽP na rok 1992 je uveden v příloze zákona č. 579/1991 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 1992.

K bodu 4)

Ministerstvo životního prostředí ČR poskytlo v roce 1992 formou dotací občanským sdružením finanční prostředky ve výši 8 588 tis. Kčs. Organizacím, jejichž

požadavek na dotaci byl uplatněn v rámci kapitol Ministerstva životního prostředí ze státního rozpočtu, byly poskytnuty 4 757 tis. Kčs na základě pěti smluv, ve kterých nebyl jednoznačně stanoven účel dotace (100 %). Např. ve smlouvě s Československým svazem ochránců přírody Nový Jičín je účel - předmět činnosti - uveden jako "spolupráce při zajišťování ochrany přírody a krajiny ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny ...". U dvou smluv chybí náležitosti podmiňující platnost smlouvy (chybí podpisy jedné nebo obou stran a datování smluv). Tím nebyl splněn ani bod II/7 Pravidel pro poskytování dotací ze státního rozpočtu ČR občanským sdružením, schválených usnesením vlády č. 131/1991, která ukládají jednoznačné stanovení účelu dotace. Smlouvy byly uzavírány na dobu pěti let pro období 1992 - 1997, čímž založily pro Ministerstvo životního prostředí, resp. státní rozpočet závazky znamenající pro další léta přednostní umístění rozpočtových prostředků pro tato občanská sdružení bez ohledu na společenský přínos jejich další činnosti. Ministerstvo životního prostředí průběžně nekontrolovalo využití dotací.

V případech, kdy dotace byly poskytnuty na základě konkurzu, neměly konkurzní přihlášky průkazné úřední náležitosti (např. evidenční list není opatřen datem vypracování ani přijetí, případně nebyly předloženy projekty). Kontrolou bylo zjištěno, že projekty obsahují spíše výčet potřeby finančních prostředků než vlastní záměr. Z prostředků roku 1992 byly občanskými sdruženími hrazeny pohledávky z jiných časových období (rok 1991). Byly vypláceny prostředky za neprůkazná čerpání - např. byla proplacena faktura na "odebrané zboží v hodnotě 10 274 Kčs" a na účely (investice), jejichž přínos pro ekologii je problematický - např. v rámci projektu č. 150 A1 byl zakoupen kopírovací stroj (faktura byla proplacena s tím, že zboží bude dodáno v r. 1993). Bylo kontrolováno (dokladově) 50 % ze 126 takto poskytnutých dotací. Uvedené nedostatky byly zjištěny u cca 50 % kontrolovaných případů. Celkem byly čerpány prostředky ve výši 3 830 tis. Kčs, a to pouze na základě dopisu Ministerstva životního prostředí ČR, nikoliv na základě platných smluv (100 %).

K bodu 5)

Z položky projektová činnost aparátu Ministerstva životního prostředí ČR bylo odbornými útvary ministerstva vyčerpano celkem 32 050 tis. Kčs. Ověřováno bylo čerpání ve výši 22 357 tis. Kčs. Ministerstvo životního prostředí při nakládání s prostředky státního rozpočtu nerespektovalo § 30 vyhlášky č. 205/1991 Sb., tím že:

- ve smlouvách o projektové činnosti mezi Ministerstvem životního prostředí ČR a dodavateli chybí přesná specifikace předmětu plnění (např. odbor informatiky a monitoringu dodatkem ke smlouvě č. 8/92-3203/5401/0, s dohodnutou cenou plnění 800 tis. Kčs, upravil předmět plnění následovně: "Předmět smlouvy bude upřesněn na základě zprávy o plnění úkolů ke konci III. čtvrtletí ..."), chyběly nezbytné náležitosti podmiňující platnost smluv (datum uzavření), vyskytly se i případy fakturace a

proplacení, aniž byla uzavřena smlouva; tyto nedostatky byly konstatovány u cca 50 % kontrolovaných smluv;

- byly předčasně proplaceny celé smluvní částky, dříve než byly předány výsledky činnosti (např. v odboru ochrany přírody tak bylo předčasně proplaceno 170 tis. Kčs);
- z položky projektová činnost byly hrazeny jiné práce a činnosti (např. odbor ochrany přírody za plnění kormoránů na rybnících státní přírodní rezervace Lednické rybníky proplatil 22 tis. Kčs);
- správce položky nebyl schopen v řadě případů doložit splnění předmětu smlouvy, přínos a využití vynaložených prostředků (např. odbor ochrany přírody nepředložil výsledky plnění smluv, za které bylo proplaceno 210 tis. Kčs);
- k přebírání výsledků řešení nebylo u většiny prověřovaných případů prováděno přejímkové řízení.

K bodu 6)

V roce 1992 žádalo Ministerstvo životního prostředí ČR z rezervy státního rozpočtu uvolnění prostředků na odstranění ekonomické újmy pro Povodí Vltavy ve výši 93 500 tis. Kčs.

V procesu uvolňování prostředků ze státního rozpočtu nezajistilo Ministerstvo životního prostředí ČR, ve smyslu ustanovení § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb., náležitou kontrolu podkladových materiálů pro hospodárné a účelné poskytnutí těchto prostředků. Nedostatečná pozornost, chybějící metodické vedení a absence kontrolní činnosti měly za následek:

- používání prostředků v rozporu s platnými právními předpisy: zákon č. 124/1976 Sb., vládní nařízení č. 102/1976 Sb., zákon č. 576/1990 Sb., vyhláška č. 205/1991 Sb. (např. dohoda mezi Povodím Vltavy a Státním statkem Dolní Kralovice o poskytnutí prostředků pro rok 1992 ve výši 12 000 tis. Kčs obsahuje formulaci, že Státní statek Dolní Kralovice předloží Povodí Vltavy schválený privatizační projekt, který bude obsahovat způsob užití uvolněných prostředků = bez uvedení termínu předložení v návaznosti na finanční plnění);
- nesprávný postup organizací Povodí Vltavy při uzavírání smluv o vypořádání ekonomické újmy se zemědělskými organizacemi, nedostatečné vymezení účelovosti určení prostředků a časové návaznosti mezi poskytnutím prostředků a realizací opatření (např. předmět dohody je uváděn jako "... vymezení vzájemných vztahů smluvních stran ...", dohody zcela postrádají specifikaci opatření, případně dobu jejich realizace);
- nedostatky ve státní správě a kontrole nad účelným a hospodárným využíváním vynakládaných prostředků, které se projevily zejména výběrem neefektivních opatření (např. byla realizována opatření s dobou návratnosti 30 i více let).

Jednotlivé závady byly zjištěny u všech kontrolovaných dohod uzavřených Povodím Vltavy.

K bodu 7)

Z částky 93 500 tis. Kčs, které Povodí Vltavy poskytlo zemědělským organizacím na realizaci opatření k odstranění ekonomické újmy v roce 1992, byla kontrolována částka 80 500 tis. Kčs. Ve všech kontrolovaných případech nebyly splněny náležitosti podmiňující poskytnutí prostředků stanovené platnými právními předpisy, tj. zákonem č. 124/1976 Sb., vládním nařízením č. 102/1976 Sb., vyhláškou č. 205/1991 Sb.:

- při uzavírání dohod mezi Povodím Vltavy a zemědělskými organizacemi nebyl respektován požadavek účelnosti a hospodárnosti užití prostředků státního rozpočtu (např. prostředky byly poskytovány bez časové návaznosti na předpokládanou realizaci opatření u zemědělských organizací, čímž tyto získávaly možnost ukládání prostředků u peněžních ústavů);
- v dohodách vesměs chybí specifikace opatření k odstranění ekonomické újmy u zemědělských organizací, a tím byly ve svých důsledcích prostředky poskytnuty bez konkrétního účelového určení (např. Zemědělské družstvo Studený použilo část poskytnutých prostředků na jiný účel, než byl uveden v materiálu, který byl podkladem pro stanovení výše úhrady, a to nákup elektroinstalačního materiálu, chemický postřik a pod.);
- v dohodách chybí časový harmonogram realizace opatření jako podklad pro postupné uvolňování prostředků pro zemědělskou organizaci (např. Zemědělské družstvo Studený mělo na svém účtě v květnu 1993 ještě 83 % prostředků, které mu byly poskytnuty pro rok 1992);
- ve většině případů byly vypláceny prostředky na základě neplatných dohod (např. dohody nebyly schváleny rozhodnutím orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ve smyslu § 14 odst. 2 zákona č. 124/1976 Sb., v jednom případě dohoda nebyla datována. Platby podle těchto dohod byly proto ve smyslu § 11 zákona č. 576/1990 Sb. uskutečněny neoprávněně a je dán důvod pro navrácení prostředků do státního rozpočtu. Dále např. podklad pro jednání o odstranění ekonomické újmy se Zemědělským družstvem Trhový Štěpánov vznikl až 19. 5. 1992 na základě rozhodnutí OkÚ Benešov. Příslušná dohoda byla uzavřena 18. 8. 1992, není však doposud schválena rozhodnutím OkÚ Benešov. Z tohoto důvodu právoplatný nárok na úhradu opatření k odstranění ekonomické újmy Zemědělskému družstvu Trhový Štěpánov dosud nevznikl. Znamená to, že dosavadní platby na úhradu opatření k odstranění ekonomické újmy, tj. 5 000 tis. Kčs v roce 1991 a 10 000 tis. Kčs v roce 1992, byly Zemědělskému družstvu Trhový Štěpánov poskytnuty bez právního důvodu.

Nedostatky spočívající v nesprávném použití prostředků byly zjištěny u Zemědělského družstva Studený. Zemědělské družstvo Studený poskytnuté prostředky (4 200 tis. Kčs) použilo na opravu a rekonstrukci dopravních cest na posklizňové obilní lince, na výměnu

sušky obilí a na další účely, které nebyly uvedeny v návrhu opatření, a to v celkové výši 627 tis. Kčs. Zbytek prostředků ponechalo na účelovém účtě. Na původně uplatňované opatření není doposud zpracován projekt. O změnu použití prostředků Zemědělské družstvo Studený nežádalo.

K bodu 8)

Oba kontrolované okresní úřady oprávněné k vydání rozhodnutí ve věci ekonomické újmy nepostupovaly v souladu s platnými právními předpisy (zákon č. 124/1976 Sb., nařízení vlády č. 102/1976 Sb., zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení), tím že při svém rozhodování nesprávně aplikovaly jejich ustanovení:

- OkÚ Benešov svými rozhodnutími ukládal účastníkům řízení povinnost uzavřít vzájemné dohody, ačkoliv takový postup je v rozporu s platným právním řádem, OkÚ Strakonice rozhodl o exekutivním převedení prostředků pro zemědělskou organizaci (např.: OkÚ Benešov nesprávným postupem vytvořil právní tlak a domnělou právní legitimitu pro poskytování státních prostředků zemědělským organizacím. Jedná se o částku 246 815 tis. Kčs, z níž bylo k 31. 12. 1992 zemědělským organizacím skutečně vyplaceno 44 200 tis. Kčs.);
- OkÚ Strakonice neoprávněně rozhodl o exekutivním převedení částky 10 361 tis. Kčs z účtu Povodí Vltavy Praha na účet OkÚ Strakonice a dále na účet

Obchodního zemědělského družstva Níšovice, přestože ze zákona č. 124/1976 Sb. pro Obchodní zemědělské družstvo Níšovice takový nárok nevyplývá;

- OkÚ Benešov rozhodnutí, kterými měla být potvrzena platnost dohod, nahrazoval pouze razítkem a podpisem, většinou bez data na exempláři smlouvy, ačkoliv zákon č. 124/1976 Sb. v ustanovení § 14 odst. 2 stanoví, že platnost smlouvy musí být potvrzena rozhodnutím příslušného orgánu, který při ukládání opatření musí dbát na jejich účelnost a hospodárnost. Tyto zákonné podmínky nebyly dodržovány. Dohody neobsahují specifikaci opatření, na které byly prostředky ze státního rozpočtu poskytovány, ani časový a věcný harmonogram jejich realizace a posouzení účelovosti a hospodárnosti navrhovaných opatření (např. OkÚ Benešov nepotvrdil svým rozhodnutím ani jednu z uzavřených dohod, na základě kterých bylo v roce 1992 vyplaceno 39 200 tis. Kčs).

Obchodní zemědělské družstvo Níšovice získalo v roce 1991 na základě rozhodnutí Oresního úřadu ve Strakonici od Povodí Vltavy finanční prostředky ve výši 10 361 tis. Kčs. Prostředky čerpalo postupně převodem na svůj běžný účet, ze kterého byly financovány stavební akce. Vyčerpáno bylo celkem 4 064 tis. Kčs. Částku 5 000 tis. Kčs uložilo se souhlasem OkÚ Strakonice jako termínovaný vklad u peněžního ústavu. Zbytek prostředků byl ponechán na účelovém účtě.