

Informace z kontrolní akce č. 10/25

Hospodaření s peněžními prostředky státního rozpočtu určenými na *Program podpory úprav bývalých vojenských areálů k obecnímu využití*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/25. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Marie Hošková.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků státního rozpočtu určených na *Program podpory úprav bývalých vojenských areálů k obecnímu využití*.

Kontrolováno bylo období let 2009 a 2010, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od listopadu 2010 do května 2011.

Kontrolované osoby: Ministerstvo pro místní rozvoj; statutární město Jihlava; město Pacov; město Rudolfov; město Stráž pod Ralskem; město Terezín; město Vimperk; obec Hrušovany, okres Chomutov; obec Mikulovice, okres Jeseník; obec Popovice, okres Uherské Hradiště; obec Trstěnice, okres Cheb; obec Velká Hleďsebe; obec Zadní Chodov.

I. Úvod

V období po roce 1990 docházelo postupně k bezúplatným převodům nepotřebného vojenského majetku do vlastnictví územně příslušných samosprávných celků. Prvním krokem byl převod majetku z vojenských újezdů Ralsko a Mladá zrušených v roce 1991. V roce 2003 přijal Parlament České republiky v souvislosti s probíhající reformou ozbrojených sil České republiky zákon č. 174/2003 Sb., o převodu některého nepotřebného vojenského majetku a majetku, s nímž je příslušné hospodařit Ministerstvo vnitra, z vlastnictví České republiky na územní samosprávné celky. O převodech tohoto majetku rozhodovala na návrh ministerstev obrany a vnitra vláda, přičemž rozhodnout mohla nejpozději do konce roku 2008. V letech 2003 až 2008 rozhodla vláda o bezúplatném převodu majetku v celkové účetní hodnotě 20 mld. Kč do vlastnictví 333 územně samosprávných celků.

Počínaje rokem 1999 je prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) realizována ze státního rozpočtu podpora rozvoje bývalých vojenských prostor a objektů. MMR vyhlásilo postupně čtyři národní regionální programy, jmenovitě v roce 1999 *Program rozvoje bývalých vojenských újezdů Ralsko a Mladá*, v roce 2003 *Program podpory rozvoje území výrazně postižených redukcí nebo zánikem vojenských posádek* (oba programy ukončeny v roce 2006), v roce 2004 *Program podpory rekonstrukce bývalých vojenských objektů pro účely nájemního bydlení* (ukončen v roce 2005) a v roce 2007 *Program podpory úprav bývalých vojenských areálů k obecnímu využití* (dále jen „PROGRAM“).

Kontrola NKÚ bylo podrobena hospodaření s peněžními prostředky státního rozpočtu určenými na PROGRAM, se zaměřením na:

- zdroje a výdaje státního rozpočtu,
- systém administrativního a finančního řízení,
- vyhodnocování realizace,
- kontrolní činnost.

Pozn.: Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole u MMR

1. Charakteristika PROGRAMU

PROGRAM je určen obcím, v jejichž územním obvodu došlo v období od ustavení obecních zastupitelstev v roce 1990 k rušení vojenských posádek nebo zařízení a které převzaly příslušný vojenský majetek do svého vlastnictví. Podpora má formu systémové investiční a neinvestiční dotace poskytované ze státního rozpočtu ve dvou dotačních titulech na:

- 1) úpravy budov a ploch k novému využití pro poskytování služeb ve veřejném zájmu nebo k dalšímu podnikatelskému využití,
- 2) pořízení územně plánovací dokumentace nebo aktualizaci rozpracované územně plánovací dokumentace.

Příjemcem dotace je obec, u dotačního titulu č. 1 rovněž svazek obcí. U obou dotačních titulů může být dotace poskytnuta až do výše 75 % skutečně vynaložených uznatelných nákladů akce v daném roce s tím, že dotaci nad tuto výši lze poskytnout na základě výjimky udělené ministrem pro místní rozvoj pouze ve zvlášť odůvodněných případech obcím výrazně postiženým rušením vojenských posádek. Minimální výše dotace činí 100 tis. Kč. Obec čerpá dotaci na úhradu faktur dodavatele akce prostřednictvím banky určené MMR.

Podpora regionálního rozvoje z prostředků státního rozpočtu je součástí systému financování programů upraveného v § 12 a 13 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a vyhláškou č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku. Pro účely této vyhlášky se správcem programu rozumí správce kapitoly státního rozpočtu.

PROGRAM je evidován pod číslem 217 118 jako podprogram programu č. 217 110 s názvem *Podpora regionálního rozvoje*. Výdaje státního rozpočtu na PROGRAM jsou v kapitole 317 – *Ministerstvo pro místní rozvoj* (dále jen „kapitola MMR“) schvalovány zákonem o státním rozpočtu na příslušný rok, a to v rámci výdajů závazných ukazatelů s názvem *Výdaje na financování regionálních programů* (ukazatel pro rok 2007 až 2009) a *Podpora regionálního rozvoje a cestovního ruchu* (ukazatel pro rok 2010). Pro hodnocení předložených žádostí o poskytnutí dotace má MMR zřízenou hodnotitelskou komisi složenou ze zástupců MMR, Svazu měst a obcí, Asociace krajů a Ministerstva životního prostředí.

2. Zdroje a průběh financování PROGRAMU

MMR v letech 2009 a 2010 vyčlenilo v rozpočtu své kapitoly na financování PROGRAMU 130 000 tis. Kč na každý rok. V obou těchto letech zájem o podporu z PROGRAMU výrazně převyšil disponibilní zdroje, když poskytnuté dotace činily v jednotlivých letech 30,1 % a 41,9 % dotací požadovaných obcemi. Přehled o zdrojích a průběhu financování PROGRAMU je uveden v následující tabulce.

Tabulka

		2009	2010
1	Rozpočet výdajů státního rozpočtu (v tis. Kč)	130 000	130 000
2	Počet žadatelů	39	36
3	Počet akcí	51	44
4	Objem požadované dotace (v tis. Kč)	421 357	302 658
5	Podíl ř. 1 : ř. 4 (v %)	30,8	42,9
6	Počet schválených příjemců	24	28
7	Počet schválených akcí	25	34
8	Objem poskytnuté dotace (v tis. Kč)	127 032	126 882
9	Podíl ř. 8 : ř. 4 (v %)	30,1	41,9
10	Objem čerpané dotace (v tis. Kč)	126 225	126 882

Zdroj: MMR.

3. Zjištěné nedostatky

3.1 MMR stanovilo obcím neúplná pravidla pro poskytnutí a použití dotace

Pravidla pro poskytnutí a použití dotace stanovuje MMR obcím formou zásad vydaných a zveřejněných na příslušný rok a promítá je do podmínek obsažených v rozhodnutí o poskytnutí dotace (dále jen „rozhodnutí“).

a) Podle zásad MMR mohla výše poskytnuté dotace v letech 2009 a 2010 činit až 75 % skutečně vynaložených uznatelných nákladů akce v daném roce, přičemž obce bez výjimky požadovaly 75% podíl dotace a 25% podíl vlastních zdrojů na financování akce. MMR si však pro hodnocení a schvalování žádostí obcí stanovilo v průběhu přijímání žádostí nad rámec zásad kritérium, že výše poskytnuté dotace může činit max. 8 mil. Kč. Toto omezení na jedné straně umožnilo MMR podpořit více akcí, na druhé straně znamenalo u rozsáhlejších akcí zásah do zpracovaných investičních záměrů. Z celkového počtu 59 akcí schválených k poskytnutí dotace v letech 2009 a 2010 u 22 akcí výše požadované dotace převyšovala 8 mil. Kč, a to i sedminásobně. MMR u těchto akcí pokrátilo objem požadované dotace a o stejnou částku navýšilo obcím jejich vlastní zdroje. Obce tak měly po obdržení registračního listu možnost zvážit, zda navýší vlastní zdroje, zrealizují pouze část akce, rozloží její realizaci na několik etap do více let nebo odstoupí od PROGRAMU. Obce zvolily možnost zrealizovat pouze část akce nebo rozložit realizaci do několika etap i s tím rizikem, že další etapy nebudou pokryty v příštích letech z dotačního titulu.

b) MMR v dokumentaci PROGRAMU, kterou podle vyhlášky č. 560/2006 Sb. předkládá správce programu ke schválení Ministerstvu financí, stanovilo, že zálohy na realizace akcí se neposkytují. Toto pravidlo však nepromítlo do zásad ani do rozhodnutí vydaných pro roky 2009 a 2010. To zapříčinilo, že např. město Vimperk dotaci poskytnutou v roce 2010 ve výši 8 mil. Kč poskytlo jako zálohu na dodávky stavebních prací realizované až v následujícím roce.

3.2 MMR nevytvořilo potřebné předpoklady pro závěrečné vyhodnocení PROGRAMU

Podle vyhlášky č. 560/2006 Sb. obsahuje závěrečné vyhodnocení programu, které správce programu předkládá Ministerstvu financí, mj. dosažené hodnoty parametrů (ukazatelů). Tyto parametry a jejich hodnoty nastavuje správce programu v dokumentaci programu a jako závazné je stanovuje Ministerstvo financí.

Parametry nastavené v dokumentaci PROGRAMU budou pro jeho závěrečné vyhodnocení prakticky nepoužitelné. MMR jednak tyto parametry neaktualizovalo v souvislosti s prodloužením termínu realizace PROGRAMU do roku 2010 a dále v rozhodnutích stanovilo parametry v řadě případů odlišně od dokumentace. Např.:

- Dokumentace PROGRAMU obsahuje parametr s názvem *Demolice objektů* vyjádřený v m³. Na demolice vydalo MMR celkem 23 rozhodnutí, přičemž v 10 z nich stanovilo parametr v jiných měrných jednotkách než v m³, konkrétně v kusech objektů určených k demolici nebo v m² či hektarech plochy areálu, ve kterém se objekty určené k demolici nacházejí.
- Dokumentace PROGRAMU obsahuje parametr s názvem *Objekty vhodné pro podnikání* vyjádřený v m³. Parametr s tímto názvem však neobsahuje žádné z vydaných rozhodnutí. Vydaná rozhodnutí však obsahují desítky dalších parametrů nedefinovaných v dokumentaci PROGRAMU (*Plocha opravené střechy, Plocha obnovené fasády, Výměna oken, Garážová vrata, Elektrorozvody vnitřní, Délka oplocení, Podlahy* atd.).

III. Nedostatky zjištěné při kontrole u příjemců dotací

1. Oblast financování a realizace akcí

- Město Terezín a obec Mikulovice porušily rozpočtovou kázeň použitím prostředků dotace v rozporu s povinnostmi stanovenými právními předpisy. Město Terezín z dotace uhradilo 105 tis. Kč za zhotovení dřevěných podlah, které však zhotoveny nebyly. Obec Mikulovice z investiční dotace ve výši 8 000 tis. Kč hradila pouze běžné výdaje a naopak z neinvestiční dotace ve výši 8 000 tis. Kč použila 5 589 tis. Kč k úhradě kapitálových výdajů.
- Město Terezín dvěma dodatky ke smlouvě o dílo navýšilo cenu díla o celkem 4 341 tis. Kč bez toho, aby je doložilo výkazem výměr či rozpočtem prací.
- Obec Hrušovany nezajistila funkčnost a využití novostavby rekvalifikačního centra zrealizované v roce 2009 s použitím dotace v částce 5 355 tis. Kč. Obec do doby ukončení kontroly NKÚ v květnu 2011 nezajistila oproti záměru uvedenému v její žádosti o dotaci vybudování plynovodního řadu a jeho napojení na plynovou kotelnu rekvalifikačního centra, oplocení pozemku a vznik tří nových pracovních míst. Smlouvu o dodávce vody a odvádění odpadních vod pro rekvalifikační centrum uzavřela obec Hrušovany až v březnu 2011. V letech 2009 a 2010 pořádalo rekvalifikační centrum pouze dvě školení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a dva konzultační dny.

2. Oblast zadávání veřejných zakázek

- Město Terezín při zadávání dodatečných stavebních prací, tzv. víceprací, nerespektovalo pravidla stanovená zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon“). Zákon dělí veřejné zakázky podle výše jejich předpokládané hodnoty na nadlimitní, podlimitní a malého rozsahu a zakazuje zadavateli rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v tomto zákoně. V rozporu s tím město Terezín rozdělilo podlimitní veřejnou zakázku na dodatečné stavební práce v předpokládané hodnotě 11 116 tis. Kč na více samostatných zakázek malého rozsahu. Došlo tak ke snížení předpokládané hodnoty pod limit 6 000 tis. Kč stanovený zákonem jako minimální pro podlimitní veřejné zakázky na stavební práce. Dále město Terezín u veřejné zakázky na dodatečné stavební práce použilo jako druh zadávacího řízení jednací řízení bez uveřejnění, což zákon umožňuje pouze za podmínky, že celkový rozsah dodatečných stavebních prací nepřekročí 20 % ceny původní veřejné zakázky. V případě akce města Terezín však tento rozsah činil 63 %.
- Obec Popovice v rozporu se zákonem zadávala podlimitní veřejnou zakázku s předpokládanou hodnotou 41 453 tis. Kč po jednotlivých částech a místo otevřeného nebo užšího zadávacího řízení použila zjednodušené podlimitní řízení.
- Obce Trstěnice a Velká Hleďsebe v rozporu se zákonem neodeslaly po uzavření smlouvy oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění.
- Město Stráž pod Ralskem v rozporu se zákonem neuveřejnilo písemnou výzvu k podání nabídek, nevyřadilo nabídky nesplňující požadavky zadavatele a oznámení o výběru nejvhodnější nabídky odeslalo všem uchazečům až po uplynutí zákonné lhůty.

3. Oblast vedení účetnictví

- Obec Mikulovice nevedla úplné účetnictví, když nezaúčtovala vyřazení majetku v celkové hodnotě 19 376 tis. Kč do období, s nímž toto vyřazení časově a věcně souviselo. Současně inventarizací neověřila, zda zjištěný skutečný stav odpovídá stavu majetku v účetnictví.
- Obec Popovice nevedla správné účetnictví, když o pořízení dlouhodobého hmotného majetku v hodnotě 6 162 tis. Kč účtovala na nesprávných účtech.

IV. Shrnutí a vyhodnocení

Kontroly u MMR byla podrobena úroveň zajištění a čerpání zdrojů financování a systémů administrativního a finančního řízení, vyhodnocování realizace a finanční kontroly PROGRAMU. U vybraných příjemců dotace bylo kontrolováno dodržení právních předpisů a pravidel stanovených MMR pro čerpání, použití a finanční vypořádání poskytnuté dotace a pro závěrečné vyhodnocení akce.

PROGRAM charakterizoval výrazný převis poptávky nad nabídkou z pohledu objemu požadovaných dotací vůči disponibilním zdrojům vyčleněným na jeho financování v rozpočtu kapitoly MMR. Vyčleněné zdroje postačovaly v roce 2009 na cca 30 % a v roce 2010 na cca 42 % objemu požadovaných dotací.

MMR si pro hodnocení a schvalování žádostí o poskytnutí dotace stanovilo kritérium nad rámec zásad pro poskytnutí dotace. Podle zásad mohla výše poskytnuté dotace činit až 75 % skutečně vynaložených uznatelných nákladů akce v daném roce, podle interního kritéria MMR, stanoveného v průběhu přijímání žádostí, však max. výše 8 mil. Kč. Toto omezení na jedné straně umožnilo MMR podpořit více akcí, na druhé straně znamenalo u rozsáhlejších akcí zásah do zpracovaných investičních záměrů.

MMR nevytvořilo předpoklady pro objektivní závěrečné vyhodnocení dosažení parametrů (ukazatelů) PROGRAMU nastavených v jeho dokumentaci. MMR jednak tyto parametry neaktualizovalo v souvislosti s prodloužením termínu realizace PROGRAMU a dále v rozhodnutích o poskytnutí dotace stanovilo parametry v řadě případů odlišně od dokumentace.

Kontrolou činnosti příjemců dotací byla zjištěna pochybení při čerpání prostředků dotace, mající charakter porušení rozpočtové kázně a dále při zadávání veřejných zakázek a při vedení účetnictví.