

00/23

Prostředky státního rozpočtu určené na podporu bytové výstavby a bydlení

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2000 pod číslem 00/23. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Pohl.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování podpor z hlediska dodržování určených podmínek a vyhodnotit, zda bylo dosaženo stanovených cílů.

Kontrolu provedly v období od června 2000 do února 2001 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 1998 a 1999, v případě věcných souvislostí i období předcházející.

Kontrolovanými osobami byly:

- A. Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“);
- B. Svaz českých a moravských bytových družstev, Podolská 50, Praha 4 (dále jen „SČMBD“);
- C. vybrané okresní úřady:

Okresní úřad Příbram, Okresní úřad Mladá Boleslav, Okresní úřad Praha-východ, Okresní úřad Kolín, Okresní úřad Ústí nad Labem, Okresní úřad Teplice, Okresní úřad Karlovy Vary, Okresní úřad Plzeň-jih, Okresní úřad Klatovy, Okresní úřad Pardubice, Okresní úřad Svítavy, Okresní úřad Ústí nad Orlicí, Okresní úřad Brno-venkov, Okresní úřad Břeclav;

- D. vybraní přími investoři:

hlavní město Praha; městská část Praha 6; městská část Praha 15; město Mladá Boleslav; město Příbram; město Kostelec nad Černými Lesy; město Kolín; město Čelákovice; město Ústí nad Labem; město Košťálov; město Krupka; město Karlovy Vary; město Nová Role; město Ostrov; město Nejdek; město Nepomuk; město Klatovy; město Pardubice; město Svítavy; město Ústí nad Orlicí; město Vysoké Mýto; město Hustopeče; město Zlín; město Otrokovice; město Kunovice; město Hluk;

obec Kamýk nad Vltavou, okres Příbram; obec Velim, okres Kolín; obec Chlumeck, okres Ústí nad Labem; obec Hostomice, okres Teplice; obec Horní Jelení, okres Pardubice; obec Rudoltice, okres Ústí nad Orlicí; obec Újezd u Brna;

Stavební bytové družstvo v Klatovech, Klatovy III, Bezručova 617; DRUŽBA, stavební bytové družstvo, Kapucínské nám. 6, Brno; SLOVÁCKO, stavební bytové družstvo, Uherské Hradiště, Průmyslová 1144; Stavební bytové družstvo pro Prahu 9, Praha 8, Střížkovská 1/29a; Petr Vocel a. s. Praha 9, Mladoboleslavská 229.

Námítky proti kontrolním protokolům podalo 14 kontrolovaných osob, námítky byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutím o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách proti kontrolnímu protokolu byla podána v šesti případech a byla vypořádána usneseními senátu NKÚ.

Senát NKÚ (ve složení: Ing. Josef Pohl – předseda, Mgr. Marie Hošková, Ing. Jiří Kalivoda, Ing. Petr Skála, Ing. Zdeněk Smělík – členové) na svém zasedání konaném dne 27. března 2001

s c h v á l i l usnesením č. 00/23/14
k o n t r o l n í z á v ě r v t o m t o z n ě n í:

I.**Úvod do kontrolované problematiky**

V letech 1998 a 1999 bylo financováno ze státního rozpočtu celkem osm forem podpory, na základě kterých stát poskytoval finanční prostředky do oblasti bydlení. Tato finanční opatření měla charakter dotací nebo příspěvků a půjček vázaných na bydlení. Jejich účelem byla podpora obcí a jednotlivců při zajišťování bytové výstavby a zvyšování úrovně bydlení.

Kontrola NKÚ se zaměřila na realizaci třech opatření majících charakter Programů ve smyslu zákonů o státním rozpočtu, prostřednictvím kterých byly obcím a vlastníkům družstevních bytů a domů poskytovány dotace a půjčky na výstavbu nových bytů, na opravy a modernizaci stávajícího bytového fondu, včetně oprav vad panelové technologie. Výběr kontrolního vzorku byl proveden s ohledem na výši finančních prostředků vyčleněných na tyto Programy v zákonech o státním rozpočtu a reprezentoval kontrolovanou problematiku na celém území ČR.

Kontroly byly podrobeny:

Program podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury ve vlastnictví obcí (dále jen „Program VNB“),

Program oprav bytového fondu (dále jen „Program oprav“),

Program poskytování státních půjček na opravy, modernizaci a rozšíření bytového fondu (dále jen „Program půjček“).

Na podkladě podmínek Programu VNB byla obcím poskytována finanční podpora prostřednictvím účelových systémových investičních dotací na výstavbu nájemních bytů formou novostavby, půdní vestavby, střešní nástavby a rekonstrukce nebytových prostor na bytové a k vybudování technické infrastruktury. Tyto dotace umožnily obcím zahájit novou bytovou výstavbu

cca 9 tis. bytových jednotek (dále jen „b. j.“) v roce 1998 a cca 11 tis. b. j. v roce 1999.

Program VNB vymezil výši dotace dle jednotlivých forem, a to od 200 tis. Kč do 320 tis. Kč na b. j. Na výstavbu technické infrastruktury (dále jen „TI“) bylo určeno max. 50 tis. Kč na jednu budoucí b. j. Celková dotace mohla činit max. 50 % investičních nákladů u jednotlivých akcí.

Kontrolou byly prověřeny investiční akce o finančním objemu 1,64 mld. Kč, z toho státní dotace činila 767,89 mil. Kč.

Cílem podpory poskytované obcím a bytovým družstvům z Programu oprav pro roky 1998 a 1999 formou přímé finanční dotace bylo pomoci vlastníkům bytových domů a bytů postavených panelovou technologií při nezbytných opravách nejzávažnějších vad způsobujících havarijní stav domů. Podpora byla poskytována formou přímé neinvestiční dotace a její výše nesměla překročit 50 % rozpočtových nákladů (dále jen „RN“) na provedení opravy. Mohla být použita pouze na opravy vad bezprostředně ohrožujících stabilitu domu, jeho části a bezpečnost a zdraví osob. Předmětem opravy mohla být statická porucha základů, nosných stěn, obvodového pláště, balkónů a lodžií, stropních a střešních částí, atik. Oprava mohla být provedena injektáží, výměnou nebo sanací konstrukčních částí, opravou spár a trhlin, odstraněním a opravou zkorodované výztuže betonu, nezbytným uvedením místa opravy do původního stavu.

Kontrolou byly prověřeny akce v objemu 148,77 mil. Kč, z toho činila státní dotace 46,63 mil. Kč.

Z Programu půjček byly poskytovány návratné finanční výpomoci – bezúročné půjčky obcím k podpoře úsilí vlastníků domů a bytů o zlepšení stávajícího stavu bytového fondu a jako pomoc při odstraňování zanedbanosti bytového fondu. Půjčka umožnila poskytovat prostřednictvím obcí zvýhodněné úvěry majitelům obytných budov a bytů. Státní půjčka, ze které obec vytváří účelový fond, je splatná jednorázově do 10 let od jejího poskytnutí.

Kontrolou byl prověřen finanční objem 73,99 mil. Kč.

Uvedené dotace a půjčky byly uvolňovány z kapitoly státního rozpočtu č. 317 Ministerstvo pro místní rozvoj. MMR je dle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 272/1996 Sb., „ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky, včetně regionální podpory podnikání, politiky bydlení, rozvoje domovního a bytového fondu“. MMR dále „spravuje finanční prostředky určené k zabezpečování politiky bydlení a regionální politiky státu“.

Kontrola na MMR byla zaměřena na soulad Programů s koncepcí bytové politiky, na zpracování strategie jednotlivých Programů, stanovení jejich účelu a cíle a na stanovení kritérií pro přidělení dotace či návratné finanční výpomoci. Dále bylo kontrolováno stanovení podmínek pro uvolňování finančních prostředků ze státního rozpočtu. Kontrola byla zaměřena i na účinnost kontrolního systému MMR.

Na okresních úřadech (dále jen „OkÚ“) a SČMBD byla kontrola zaměřena na plnění povinností vyplývajících z uzavřených příkazních smluv, ve kterých se OkÚ a SČMBD zavázaly přijímat a evidovat žádosti o poskytnutí podpor a kontrolovat čerpání finančních prostředků. Na základě těchto smluv MMR poskytovalo dotace a půjčky příjemcům prostřednictvím OkÚ, u Programu oprav také prostřednictvím SČMBD, pokud žadatelé – bytová družstva – jsou členy SČMBD.

U příjemců dotace byla kontrola zaměřena na plnění podmínek Programů, použití dotace k danému účelu, zadávání veřejných zakázek a na zabezpečení investorskoinženýrské činnosti, včetně uzavírání smluvních vztahů.

Vzhledem k tomu, že v roce 1997 dokončil NKÚ kontrolu č. 96/45 „Prostředky státního rozpočtu na podporu bytové výstavby“, která prokázala řadu nedostatků i v činnosti MMR, byla kontrola zaměřena i na účinnost přijatých opatření k odstranění nedostatků.

Výše finančních prostředků určených na kontrolované Programy v letech 1998 a 1999, včetně jejich čerpání v kontrolovaném období:

Rok 1998

(v mil. Kč)

	Rozpočet schválený	Rozpočet upravený	Skutečnost k 31. 12. 1998	% plnění
Program VNB	2 928	2 928	2 891,348	98,75
Program oprav	240	240	239,991	100
Program půjček	300	300	300	100

Rok 1999

(v mil. Kč)

	Rozpočet schválený	Rozpočet upravený	Skutečnost k 31. 12. 1999	% plnění
Program VNB	3 480	3 396,628	3 381,094	99,5
Program oprav	420	420	419,943	100
Program půjček	300	300	300	100

II.

Kontrolou zjištěné skutečnosti

A. Systémové nedostatky zjištěné na MMR při realizaci Programu výstavby nájemních bytů

a) Nedostatečná činnost MMR jako správce Programu VNB.

MMR neusměrňovalo použití finančních prostředků diferencovaně se zřetelem na potřeby regionů a na základě kritérií stanovených k řešení naléhavých potřeb s ohledem na zaměstnanost, dopravu a perspektivu rozvoje oblasti s přihlédnutím k ekonomickým aktivitám v regionech. Výběr akcí byl prováděn plošně na základě rozhodnutí hodnotitelské meziresortní komise. Kritériem byla pouze úplnost předložených dokladů prokazujících stupeň připravenosti akce a doporučení místně příslušného OkÚ. Podmínky Programu VNB však nestanovují příjemcům dotaci povinnost předložit doklady jednoznačně prokazující připravenost stavby včetně finančního zabezpečení. V řadě případů MMR poskytlo dotace i příjemcům, kteří neměli řádně doloženu připravenost stavby, např. doklady prokazující vlastnictví k pozemkům, stavební povolení ani projektovou dokumentaci (dále jen „PD“) ověřenou stavebním úřadem, a kteří neprovedli vůbec nebo provedli chybně výběrové řízení na dodavatele stavebních prací.

b) MMR umožnilo obcím použít státní dotaci i na výstavbu bytů, které po dokončení nejsou v jejich vlastnictví.

Zákony o státním rozpočtu na roky 1998 a 1999 byly finanční prostředky určeny na zabezpečení výstavby nájemních bytů ve vlastnictví obcí. Program VNB předpokládal „podpořit novou bytovou výstavbu tak, aby zajišťovala nabídku volných bytů ... a jejich dostupnost pro nejširší vrstvy obyvatelstva“. Dle Programu VNB měl být zajištěn rozhodující vliv obce na zabezpečení nájemního bydlení po dobu 20 let. Pro případ realizace stavby formou sdružených prostředků však Program VNB nestanovil obcím procentuální výši vložených vlastních finančních prostředků tak, aby tato podmínka mohla být splněna. Obce, které nevložíly do bytové výstavby vlastní finanční prostředky, ale pouze státní dotaci a finanční prostředky jiných investorů, se staly menšinovými spoluvlastníky bytových domů. Spoluinvestory byli jednotliví občané, ev. občané sdružení do bytových družstev vzniklých za účelem výstavby nových, státem dotovaných bytů. V podstatě se jednalo o skrytou formu prodeje bytů ještě před jejich dokončením. Tím, že MMR tento postup obcím umožnilo, nepostupovalo v souladu se zákony o státním rozpočtu na roky 1998 a 1999, neboť nezabezpečilo výstavbu nájemních bytů ve vlastnictví obcí tak, jak zákony předepisují. Spoluinvestor, který se na investici podílí vyšší finanční částkou nežli obec, je zároveň nájemcem a budoucím majitelem bytu, který neumožní obci volně s bytem disponovat. Smlouvy o sdružení investorů obsahují podmínku o nepřevoditelnosti

vlastnictví domu nebo bytu pořízeného s použitím státní dotace po dobu 20 let od kolaudace stavby na jinou osobu, avšak vzhledem k většinovému spoluvlastnictví domu nebo bytu dalším subjektem se jedná o ustanovení formální a obtížně uskutečnitelné.

Obce vložily v mnoha případech státní dotaci na výstavbu bytů, se kterými již nemohou volně disponovat. Za přímé finanční podpory občanů postavily zejména družstevní byty, nikoliv byty ve vlastnictví obcí ve smyslu zákonů o státním rozpočtu. Obce se tak staly menšinovými spoluvlastníky objektů, ve kterých budou obtížně zabezpečovat svůj rozhodující vliv tak, jak předpokládal Program VNB.

Např.:

- **Město Otrokovice** uzavřelo dohodu s Bytovým družstvem Lípa o stanovení spoluvlastnických podílů bytového domu. Městu náleží ideální 2/5, družstvu ideální 3/5. Členové družstva zaplatili za byt 3+1 včetně příslušného podílu na společných částech domu částku 727 tis. Kč. Přesto, že k prodeji bytů může dojít nejdříve až za 20 let, obec nemůže s byty volně disponovat, neboť „nájemníci“ již byty zaplatili.
- **Obec Újezd u Brna** uzavřela s občany „Smlouvu o půjčce na zajištění výstavby bytu, jeho následném nájmu a smlouvu o budoucí kupní smlouvě na prodej tohoto bytu“. Občan se zavázal obci bezúročně půjčit v průměru 622 tis Kč. Přesto, že k prodeji bytů může dojít nejdříve až za 20 let, obec nemůže s byty volně disponovat, neboť „nájemníci“ již byty zaplatili.
- **Město Mladá Boleslav** se sdružilo s firmou INTERMA za účelem výstavby 246 b. j. s tím, že město vloží do výstavby pouze finanční prostředky ve výši poskytnuté státní dotace, tj. 91 mil. Kč, a INTERMA vloží cca 198 mil. Kč. Firma INTERMA převedla následně svá práva a povinnosti na bytové družstvo MB OMEGA, které uzavírá s družstevníky smlouvy o přidělení družstevní b. j. a stanovení povinnosti složení členského vkladu a následujících měsíčních splátkách, které budou prováděny po dobu 20 let od uzavření smlouvy. Po splnění všech povinností člena družstva vůči MB OMEGA bude družstevní jednotka převedena do jeho osobního vlastnictví. Město uzavřelo s tímto bytovým družstvem „Smlouvu o úplatném přidělení“ 16 b. j. za celkovou částku 5 744 tis. Kč. Ačkoliv byla státní dotace poskytnuta na 246 b. j., bude město využívat pouze 16 b. j. jako nájemní byty.
- **Město Nová Role** uzavíralo s občany nájemní smlouvy a budoucí smlouvy o prodeji bytů, podle kterých občané kromě plnění za služby spojené s nájmem bytu hradili splátky kupní ceny.
- **Město Nejdeč** uzavíralo kromě nájemních smluv také smlouvy o finanční spoluúčasti na výstavbě bytů v půdních vestavbách.
- **Město Karlovy Vary** uzavřelo s občany nájemní smlouvy a budoucí smlouvy o koupi bytu. Budoucí kupující zaplatil před podpisem smlouvy část kupní ceny ve výši desítek až statisiců Kč a zbylou část sjednané kupní ceny bude hradit v měsíčních splátkách. Nájemce tak mimo vlastního nájemného hradí i splátky kupní ceny.

c) MMR nevymezilo jednoznačně způsob „doložení vlastních finančních zdrojů obcí“.

MMR nepožadovalo průkazné doložení vlastních finančních prostředků, např. doložením příslibu úvěru či úvěrové smlouvy, a rozhodovalo o přidělení dotace bez těchto dokladů, ale pouze na podkladě čestného prohlášení žadatele o zajištění finančních prostředků. Důsledkem bylo, že investor (stavebník) vyčerpal státní dotaci, další finanční prostředky neuložil, stavba nebyla v termínu dokončena, eventuálně byla pozastavena a vyžádala si další náklady na zabezpečení z důvodu přerušení výstavby.

Např.:

Ve smlouvě o sdružení za účelem výstavby 777 nájemních bytů se **hlavní město Praha** (dále jen „HMP“) zavázalo poskytnout finanční prostředky ve výši 248,64 mil. Kč a společnost **Petr Vocel a. s.**, 895,20 mil. Kč. V roce 2000 uhradila společnost Petr Vocel a. s., faktury pouze ve výši cca 6,44 mil. Kč, z toho 800 tis. Kč činily náklady na přerušení stavby. Od března 2000 nebyly proto stavební práce prováděny dle harmonogramu a stavba byla prakticky zastavena. Dokončení stavby v termínu do 12/01 je ohroženo. Nedodržení platební kázně ze strany společnosti Petr Vocel a. s., může ve svém důsledku vyvolat požadavek na dofinancování akce z rozpočtu HMP.

Firma Petr Vocel a. s., měla dle smlouvy o sdružení finančních prostředků na vybudování TI ke stavbě „Výstavba bytových jednotek, Zahradní čtvrť Nad Královnou“ poskytnout 39,97 mil. Kč. V roce 1999 uhradilo HMP faktury ve výši cca 38,84 mil. Kč, čímž byla státní dotace vyčerpána. V roce 1999 činily finanční prostředky vložené společností Petr Vocel a. s., pouze cca 2,34 mil. Kč a k 24. 11. 2000 cca 3,10 mil. Kč. Termín dokončení 12/99 ani jeho následné prodloužení do 12/00 nebyl dodržen. Stavba nebyla dokončena ani v době uzavření kontroly NKÚ.

– **Město Mladá Boleslav** v žádosti o poskytnutí dotace uvedlo, že finanční prostředky na výstavbu bytového domu budou zabezpečeny uzavřením smlouvy o sdružení prostředků s firmou INTERMA. Tato firma finanční prostředky v plné výši, tj. 198,30 mil. Kč, neposkytla a převedla práva a závazky na bytové družstvo MB OMEGA, které uzavřelo s Českomoravskou hypoteční bankou, a. s. smlouvu o poskytnutí hypotečního úvěru na dostavbu 246 b. j. V důsledku takto prováděného financování nastala skutečnost, že se objekt vybudovaný za spoluúčasti prostředků státního rozpočtu (poskytnuté dotace) stal předmětem zástavního práva ve prospěch Českomoravské hypoteční banky, a. s., ke krytí hypotečního úvěru družstva MB OMEGA.

B. Systémové nedostatky zjištěné na MMR při realizaci Programu oprav

a) Nedostatečná koncepční a metodická činnost.

Dle Koncepce bytové politiky zpracované MMR v roce 1999 tvoří panelové objekty 31 % bytového fon-

du; to představuje cca 1,2 mil. bytů postavených panelovou technologií. MMR nezpracovalo projekt stanovující strategii pro opravy vad panelových domů zohledňující jejich životnost a její efektivní prodloužení opravou či technickým zhodnocením, nezpracovalo finanční rozvahu ani časový harmonogram. Pro účelné a hospodárné vynaložení finanční podpory ze státního rozpočtu MMR nezajistilo zpracování analýzy vad panelových objektů dle jednotlivých konstrukčních soustav včetně návrhu na jejich odstranění přesto, že se jedná se o typové konstrukce realizované na celém území ČR.

b) MMR jednoznačně nevymezilo obsah dokladové části, která byla součástí žádosti o dotaci.

Komise MMR jmenovaná ministrem rozhodovala o přidělení dotace a její výši na podkladě informací, jejichž úroveň nebyla srovnatelná, přičemž některé doklady žadatelů byly nedostatečné až zavádějící.

Jedním z kritérií byla **závažnost vady a komplexnost sanace**. MMR rozhodovalo o přidělení dotace i na podkladě žádostí o dotaci, které nebyly doloženy PD ověřenou stavebním úřadem, vydaným stavebním povolením, nebyly doloženy podrobné průzkumy a statické výpočty. MMR poskytovalo dotaci i na podkladě popisu stavebně-technického stavu objektu, aniž jednoznačně stanovilo, kdo je oprávněn provádět toto stavebně-technické posouzení včetně charakteristiky vad panelových domů, zda např. soudní znalec v oboru oceňování staveb, autorizovaný inženýr v oboru pozemní stavby, v oboru statika a dynamika staveb nebo expertní kanceláře.

Dalšími kritérii byly **rozpočtové náklady stavby a podíl nákladů opravy na 1 b. j.** Finanční požadavky žadatelů byly doloženy rozpočtem, souhrnným rozpočtem či odhadem nákladů. V případě, kdy žádost obsahovala pouze orientační rozpočet bez uvedení položek nebo byly rozpočtové náklady stanoveny odhadem, nebylo možno zjistit, na jaké práce a dodávky bude dotace použita a zda bude použita v souladu se zněním Programu oprav. U některého druhu provedených oprav, jako např. u sanace schodišťových lodžii, je „počet opravených bytových jednotek“ jako další kritérium pro rozhodování komise založeno na údajích velmi nepřesných.

c) MMR poskytovalo finanční dotaci i na práce a dodávky, které nebyly v souladu s Programem oprav.

Program oprav stanoví, že výše dotace nesmí překročit 50 % RN a podpora může být použita pouze na opravy vad bezprostředně ohrožujících stabilitu domu, jeho částí a bezpečnost a zdraví osob. Do základu pro výpočet 50 % podílu dotace byly v mnoha případech nesprávně zahrnuty náklady na zateplení objektu a náklady na nenosné konstrukce. V rozporu s Programem oprav byly dotace poskytnuty např. na úpravu soklu, osazení věšáků na prádlo, osazení balkónových dveří Euro, zámečnické opravy oken, zasklení oken, zateplení bytových domů, úpravu oken přidavným sklem, výměnu

vstupních prosklených stěn, úpravu markýz nad vstupy, zateplení stropů v suterénu a ve společných prostorách prvního nadzemního podlaží. Po odečtení těchto nákladů a ponechání pouze RN na opravy vad ve smyslu Programu oprav pak výše finanční dotace činila více než 50 % RN.

MMR poskytovalo dotaci i na dodatečné zateplení obvodového pláště, tedy na technické zhodnocení objektu. Zdrojem finanční úhrady měly být v tomto případě investiční prostředky, nikoliv neinvestiční dotace. Tito příjemci dotace byli navíc zvýhodněni, neboť v rámci přidělení dotace na odstranění vad konstrukčních částí vyřešili i otázku úspory nákladů za vytápění. Finanční částky na zateplení objektů se pohybovaly v rozmezí stovek tisíc Kč až několika milionů Kč. Přitom na řešení problematiky zateplení objektů byl vytvořen ve státním rozpočtu jiný program (zabezpečený Ministerstvem průmyslu a obchodu) a uvedené Programy nebyly vzájemně koordinovány.

C. Nedostatky zjištěné při realizaci Programu půjček

- a) MMR v Programu nestanovilo termín, do kterého je nutno půjčku použít, anebo nevyužitou vrátit. Obcím je umožněno, aby nečerpané finanční prostředky byly uloženy na účtech a navíc byly úročeny. Nemohou však být použity jinými obcemi, které o půjčku mají zájem.
- b) MMR akceptovalo postup HMP, který byl v rozporu s ustanovením Programu půjček. HMP nevydalo obecně závaznou vyhlášku obce ve smyslu tohoto Programu, ale pouze Pravidla Fondu pro obnovu a modernizaci bytového fondu (dále jen „FOMBF“). Městské části HMP tak nemají zpracovanou koncepci na využívání půjček z FOMBF a HMP nemá o reálných potřebách informace. Některé městské části žádají o půjčky a po přidělení dotace od svých žádostí odstupují, čímž blokuji vyčleněné finanční prostředky pro další zájemce.

D. Nedostatky kontrolního systému

MMR jako správce rozpočtové kapitoly neprovádělo důsledně kontrolu poskytnutých finančních dotací ani nevyužívalo možnosti sankčních postihů vůči příjemcům dotace, kteří porušili podmínky Programů.

Přestože u Programu VNB určilo MMR příjemcům dotace závazný termín pro závěrečné vyhodnocení akce, plnění této podmínky nevyžadovalo. MMR pak nebylo schopno provádět kontrolu konečného vynaložení finančních prostředků, plnění podmínek Programu VNB a vyhodnocení účelnosti a hospodárnosti vynaložených prostředků státního rozpočtu. Objem nezkontrolovaných finančních prostředků ze státního rozpočtu vynaložených v letech 1998 a 1999 na dodávky a práce u dokončených akcí činil cca 3,4 mld. Kč a představoval výstavbu cca 8 tis. dokončených bytů.

MMR pouze přeneslo kontrolu na podkladě příkazních smluv na OkÚ a SČMBD, které se na podkladě smlouvy uzavřené s MMR zavázaly ke kontrole plnění podmínek Programů. Kontrolní systém je neúčinný, protože kontrola není prováděna důsledně. Některé OkÚ neplní podmínky příkazní smlouvy vůbec nebo je plní pouze formálně.

Např.:

- **OkÚ Mladá Boleslav** neprovedl kontrolu nakládání s finančními prostředky určenými na výstavbu 246 b. j. včetně TI.
- **OkÚ Břeclav** nevedl v rámci Programu VNB řádně evidence žádostí o dotaci. Nezpracoval ucelený přehled o celkovém počtu přijatých žádostí v daném roce a jejich následném pohybu, o vyřízení žádostí, případně evidenci tzv. neuspokojených žadatelů o dotaci. Povinnost vyjádřit se k podaným žádostem OkÚ neplnil a neprovedl dosud žádnou kontrolu v oblasti hospodaření s prostředky fondu obcí.
- **OkÚ Brno-venkov** nepředával provedená kontrolní zjištění MMR. Evidence přijatých žádostí o dotaci v rámci Programu VNB byla vedena nepřehledně. Kontrolní činnost OkÚ byla nedostatečná. Při kontrole výstavby TI pro 20 b. j. v obci Újezd u Brna OkÚ nezjistil porušení podmínek pro poskytnutí dotace a akceptoval čerpání dotace nedoložené průkaznými doklady. Kontroly v rámci Programu půjček OkÚ dosud neprováděl.
- **OkÚ Plzeň-jih** důsledně nevedl evidenci žádostí o dotaci a neprovedl v letech 1998 a 1999 žádné kontroly čerpání poskytnutých finančních prostředků.
- **OkÚ Ústí nad Labem** a **OkÚ Teplice** neprovedly v letech 1998 a 1999 kontroly čerpání dotací ve smyslu Příkazních smluv.
- **SČMBD** provedl v roce 1998 na vyžádání MMR kontroly u 12 dotovaných akcí. Kontrola byla provedena např. na několika objektech Stavebního bytového družstva pro Prahu 9. Kontrola nezjistila žádné nedostatky, protože byla pojata pouze formálně. O tom svědčí skutečnost, že kontrola NKÚ naopak u příjemců dotace zjistila např. nedostatky ve výběrovém řízení, zahájení staveb bez stavebního povolení, proplácení faktur bez zjišťovacích protokolů a soupisu provedených prací. V průběhu kontroly NKÚ učinilo Stavební bytové družstvo pro Prahu 9 kroky k odstranění nedostatků. V roce 1999 SČMBD neprovedl žádnou kontrolu.

E. Nedostatky zjištěné u příjemců dotací

Kontrolou bylo zjištěno, že u příjemců dotací na podporu bytové výstavby a bydlení docházelo k porušování předpisů zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek, dodržování rozpočtových pravidel a stavebního zákona.

1. Zadávání veřejných zakázek

- a) Ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění, které stanoví:

„Zadavatel je povinen vyhlásit obchodní veřejnou soutěž, jestliže výše budoucího peněžitého závazku

ze smlouvy bez daně z přidané hodnoty, jde-li o nemovitost, s výjimkou nájmu, nebo o soubor strojů nebo zařízení tvořících samostatný funkční celek, přesáhne 20 000 000 Kč a v ostatních případech 5 000 000 Kč.

porušili např. tyto příjemci dotací:

- město Pardubice nevyhlásilo obchodní veřejnou soutěž a zadalo jednomu zájemci zakázku jako specializovanou ve smyslu § 50 odst. 1 písm. b) výše uvedeného zákona, jejíž plnění může poskytnout jediný zájemce, aniž byly pro zadání zakázky touto formou splněny podmínky. Předmětem byla výstavba 126 b. j. včetně TI – lokalita Dubina a výše budoucího závazku ze smlouvy o dílo činila 118,33 mil. Kč. Město pronajalo stavební pozemky stavebním firmám, které následně zajistily projektovou dokumentaci, stavební povolení a ev. zahájily stavební práce. Následně uzavřela obec s touto firmou smlouvu o spoluinvestorství. Tímto způsobem byly účelově vytvořeny podmínky k obejití zákona č. 199/1994 Sb. tak, aby stavbu mohla zahájit nebo v započaté výstavbě pokračovat ta stavební firma, která přípravu stavby zahájila a současně byla v postavení spoluinvestora výstavby, na níž se podílí veřejné prostředky. Město tak vyloučilo široký okruh možných zájemců přesto, že se nejednalo o specializovanou stavební zakázku, ale o výstavbu obytných komplexů. Obdobným způsobem město postupovalo u zakázek v ceně za dílo ve výši 85,48 mil. Kč (Pardubice – ul. Sokolská, blok A až C – 123 b. j.) a v ceně za dílo ve výši 435,60 mil. Kč (Pardubice – lokalita Závod Míru – 244 b. j.);
- město Košťany nevyhlásilo obchodní veřejnou soutěž na dodávku projektových a stavebních prací při přestavbě školy na bytový dům s cenou 33,61 mil. Kč;
- Stavební bytové družstvo pro Prahu 9 nevyhlásilo obchodní veřejnou soutěž na dodávku stavebně-montážních prací na akci Mimoňská a Šluknovská. Nabídky uchazečů činily více než 20 mil. Kč.

b) Ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 199/1994 Sb., v platném znění, které stanoví:

„Uzavření smlouvy na veřejnou zakázku jiným způsobem než na základě obchodní veřejné soutěže podle odstavce 1 je přípustné pouze při splnění podmínek stanovených v části třetí tohoto zákona.“

porušili příjemci dotací, kteří bez učinění výzvy několika zájemcům zadali zakázku z volné ruky, aniž byly pro toto zadání splněny podmínky, např.:

- DRUŽBA, stavební bytové družstvo, tak zadalo opravu balkonů ve výši 1,69 mil. Kč;
- město Nepomuk tak zadalo vypracování PD k územnímu řízení a vypracování PD ke stavebnímu povolení za cenu 600 tis. Kč;
- obec Chlumeč uzavřela celkem čtyři smlouvy v celkovém objemu 2,84 mil. Kč, aniž by splnila podmínky stanovené v části třetí zákona č. 199/1994 Sb.

c) V režimu zákona č. 199/1994 Sb. nepostupovalo HMP.

Na provedení výstavby nájemních bytů a TI byly uzavřeny v roce 1989 a 1990 hospodářské smlouvy. Ve

smlouvách nebyl předmět plnění řádně konkretizován a pod režim těchto smluv byly zařazovány formou dodatků úplně nové obchodní zakázky, které nebyly součástí projektové dokumentace. Jedná se o akci ČM II/4, bytový objekt I (78 b. j.), jejíž PD byla zpracována až v roce 1999.

2. Dodržování rozpočtové kázně

Ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), které stanoví:

„Na konkrétní akce nebo předem stanovené okruhy potřeb se poskytují účelové dotace, a to za podmíněk stanovených zásadami dotační politiky. Mohou být použity jen na určené účely a podléhají ročnímu účtování se státním rozpočtem republiky.“

porušili např. tyto příjemci dotací:

- město Vysoké Mýto nepronajalo b. j., na kterou čerpalo státní dotaci ve výši 320. tis. Kč, jako nájemní byt. Na dobu neurčitou ji pronajalo k jinému účelu, a to jako služebnu misijní a charitativní iniciativě;
- obec Horní Jelení použilo část dotace ve výši 1,18 mil. Kč určené na výstavbu 112 bytů na výstavbu TI;
- obec Chlumeč použila účelovou dotaci v objemu 657 tis. Kč určenou na vybudování bytů na výstavbu TI.

3. Dodržování stavebního zákona

a) Ustanovení § 54 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, které stanoví:

„Stavby, jejich změny a udržovací práce na nich lze provádět jen podle stavebního povolení nebo na základě ohlášení stavebnímu úřadu.“

porušili příjemci dotací, kteří zahájili práce na stavbě před vydáním stavebního povolení nebo před nabytím jeho právní moci, např. město Kostelec nad Černými Lesy, SLOVÁCKO, stavební bytové družstvo, Uhercké Hradiště, město Kunovice, obec Chlumeč, Stavební bytové družstvo pro Prahu 9.

b) Ve smyslu ustanovení § 100 odst. 3 a odst. 6 zákona č. 50/1976 Sb., ve znění zákona č. 83/1998 Sb., která mj. stanoví:

„Při realizaci staveb a jejich změn ... musí být veden stavební deník.“

„Náležitosti stavebního deníku a jednoduchého záznamu o stavbě, podrobnosti jejich vedení a využití upraví prováděcí předpis.“

nepostupovali příjemci dotací, kteří nezabezpečili řádné vedení stavebního deníku, např. město Ústí nad Labem, město Košťany a Stavební bytové družstvo pro Prahu 9. Zápisy ve stavebním deníku nebyly pořizovány denně a nebyly prokazovány věcné skutečnosti o průběhu stavby.

III.

Vyhodnocení kontrolou zjištěných skutečností

Kontrola NKÚ zjistila systémové nedostatky v procesu poskytování a použití finančních prostředků státního rozpočtu určených na podporu bytové výstavby a bydlení. Zjištěné chyby byly převážně způsobeny nedostatečnou činností MMR jako správce Programů, na jejichž podkladě byly uvolňovány finanční prostředky ze státního rozpočtu. V Programech, které nebyly vydány právně závaznou formou, není jednoznačně specifikován obsah dokladové části nutný k žádosti o dotaci. MMR také nezpracovalo žádné metodické pokyny upřesňující obecná ustanovení Programů. MMR dále nezajistilo koordinaci s Programy dalších resortů řešících problematiku bytových staveb, např. zateplování.

Kontrolou bylo zjištěno, že některé obce uzavřely smlouvy o spoluinvestorství s jiným subjektem a nevložíly do výstavby bytů vlastní finanční prostředky, ale pouze státní dotaci. Důsledkem bylo, že obce nepostavily byty ve svém vlastnictví ve smyslu zákonů o státním rozpočtu. Ve skutečnosti se staly menšinovými spoluvlastníky objektů, do kterých vložily pouze státní dotaci. U takto realizovaných objektů obce nesplnily podmínky Programů a svůj rozhodující vliv budou obtížně zabezpečovat.

V rozporu s Programem oprav, který stanovil, že neinvestiční dotaci lze použít pouze na odstranění vad bezprostředně ohrožujících stabilitu domu, jeho částí a bezpečnost a zdraví osob, však MMR poskytovalo některým žadatelům dotaci i na zateplení obvodového pláště dodatečným fasádním obkladem. V rámci přidělení dotace na odstranění vad konstrukčních částí byli tito příjemci dotace zvýhodněni.

MMR neprovádělo kontrolu plnění podmínek Programů ani vyhodnocení účelnosti a hospodárnosti vynaložených prostředků státního rozpočtu. Objem nezkontrolovaných finančních prostředků vydaných v letech 1998 a 1999 v rámci Programu VNB na dodávky a práce dokončených akcí činil cca 3,4 mld. Kč. MMR dosud neprovedlo žádnou kontrolu nájemních smluv. V příkazních smlouvách, které MMR uzavřelo s OkÚ a SČMBD, se tyto subjekty zavázaly ke kontrole dodržování podmínek Programů a k mimosoudnímu vymáhání navrácení

dotací. OkÚ ani SČMBD většinu činnosti vyplývající z těchto smluv neplnilo nebo plnilo pouze formálně.

MMR mj. neprovedlo účinná nápravná opatření k odstranění nedostatků zjištěných v roce 1997 kontrolou NKÚ č. 96/45 „Prostředky státního rozpočtu na podporu bytové výstavby“. MMR nadále projednávalo a odsouhlasovalo poskytnutí dotací na základě nekompletních podkladů (např. bez stavebního povolení, dokladů o vlastnictví, dokladů o zajištění dofinancování staveb) a bez jednoznačně stanovených hodnoticích kritérií.

Výsledky provedené kontroly prokázaly nezbytnost aktualizace náplně jednotlivých Programů s ohledem na stávající reálné podmínky v oblasti bydlení.

- je nutné rozhodnout, zda finanční prostředky z Programu VNB budou nadále poskytovány plošně nebo budou usměrňovány diferencovaně a na základě kritérií stanovených ústředním orgánem státní správy tak, aby došlo např. k řešení naléhavých potřeb regionů s ohledem na zaměstnanost, dopravu, perspektivu rozvoje oblasti s přihlédnutím k ekonomickým aktivitám v regionech;
- upřesnit obsah Programů a jednoznačně vymezit jejich cíle včetně stanovení kritérií pro výběr příjemců podpor. Pro příjemce je třeba jednoznačně určit podmínky pro poskytování podpor a přesně specifikovat obsah dokladové části žádosti o dotaci tak, aby komise rozhodovala o přidělení dotace na podkladě objektivních údajů;
- rozhodnout, která oblast z hlediska základních forem bydlení bude státem podporována, zda byty ve vlastnictví obcí, byty družstevní nebo i v osobním vlastnictví, a v tomto smyslu jednoznačně definovat podmínky Programu VNB. Při zpřesňování Programu VNB je nutné přizpůsobit základní podmínky finančním možnostem obcí;
- v Programu oprav rozhodnout, které práce budou dotovány, zda se bude jednat pouze o opravy odstraňující havarijný stav objektů, nebo i o jejich technické zhodnocení;
- v Programu půjček stanovit termín, do kterého je obec povinna nevyužitou půjčku vrátit, aby nečerpané finanční prostředky nebyly uloženy na účtech obcí, ale mohly být použity dalšími žadateli;
- zajistit účinnou kontrolu hospodaření s rozpočtovými prostředky určenými na podporu bytové výstavby a bydlení.