

01/31

Hospodaření státních podniků Povodí s majetkem státu

Kontrola byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2001 pod číslem 01/31. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ JUDr. Eliška Kadaňová.

Cílem kontroly bylo v souvislosti se vznikem státních podniků Povodí prověřit zejména úplnost a správnost evidence majetku a hospodaření těchto státních podniků s majetkem státu.

Kontrolováno bylo období roku 2001 a pro srovnání byl sledován stav majetku i v letech 1996 – 2000.

Kontrolu provedly v době od prosince 2001 do dubna 2002 skupiny kontrolujících z územních odborů NKÚ severovýchodní Čechy, severozápadní Čechy, severní Morava a jižní Morava.

Kontrolovanými osobami byly:

- Ministerstvo zemědělství;
- Povodí Vltavy, s. p.;
- Povodí Labe, s. p.;
- Povodí Ohře, s. p.;
- Povodí Moravy, s. p.;
- Povodí Odry, s. p.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly Ministerstvo zemědělství a Povodí Odry, s. p., byly vypořádány vedoucími příslušných skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání Povodí Odry, s. p., a Ministerstva zemědělství byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

K o l e g i u m NKÚ na svém zasedání konaném dne 24. června 2002

s c h v á l i l o usnesením č. 7/X/2002
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

Ke dni 1. ledna 1994 vzniklo rozhodnutím ministra životního prostředí pět akciových společností spravujících významné vodní toky. Vznikly bez likvidace mimo-privatizační cestou z příspěvkových organizací. Jediným vlastníkem akcií byl stát. Způsob založení těchto akciových společností neměl oporu v právních předpisech.

Vláda se po dobu působení Povodí ve formě akciových společností opakovaně zabývala legalitou jejich vzniku a způsobem vložení majetku do těchto akciových společností. Vždy byly přijaty závěry, že vzniklý stav je třeba napravit. Nakonec bylo rozhodnuto předložit Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR vládní návrh zákona, na základě kterého by se akciové společnosti transformovaly na státní podniky.

V roce 2000 byl přijat zákon č. 305/2000 Sb., o povodích, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 2001, a tímto dnem ze zákona zanikly bez likvidace uvedené akciové společnosti a vzniklo pět státních podniků:

- Povodí Labe, státní podnik,
- Povodí Moravy, státní podnik,
- Povodí Odry, státní podnik,
- Povodí Ohře, státní podnik,
- Povodí Vltavy, státní podnik.

Pokud výše uvedený zákon nestanoví jinak, postavení, právní poměry či sloučení a rozdělení státních podniků Povodí se řídí zákonem č. 77/1997 Sb., o státním podniku. Funkci zakladatele jménem státu vykonává Ministerstvo zemědělství, na které s účinností od 1. listopadu 1996 (s výjimkou ochrany vod) přešla z Ministerstva životního prostředí působnost ve vodním hospodářství.

Hlavním předmětem činnosti státních podniků Povodí je podle zákona správa vodohospodářsky významných vodních toků, vodních toků tvořících státní hranici, jakož i provoz a údržba vodohospodářských děl ve vlastnictví státu. Povodí mohou vykonávat také činnosti s hlavním předmětem činnosti související a další činnosti jim svěřené zákonem.

V rámci této kontrolní akce byl ověřen především průběh transformace a hospodaření státních podniků Povodí v roce 2001, který byl prvním rokem jejich působení v této právní formě.

II. Skutečnosti zjištěné kontrolou**A. Skutečnosti zjištěné kontrolou v souvislosti s ověřováním průběhu transformace**

Ministerstvo zemědělství z formálně právního hlediska splnilo povinnosti související s transformací uložené mu zákonem č. 305/2000 Sb., tím že

- předložilo návrhy na výmaz zaniklých akciových společností Povodí z obchodního rejstříku,
- předložilo s předepsanými náležitostmi návrhy na zápis jednotlivých státních podniků Povodí do obchodního rejstříku,
- předložilo příslušným katastrálním úřadům návrhy na záznam změn v operátech katastrů nemovitostí.

Ministerstvo zemědělství následně nad rámec zákoně úpravy vydalo „zakladací listiny“ všech státních podniků Povodí, které jako zakladatelský dokument ve smyslu zákona č. 77/1997 Sb. byly vzhledem k tomu, že státní podniky Povodí vznikly ze zákona č. 305/2000 Sb., nadbytečné a nemohly mít žádné právní účinky.

Ministerstvo zemědělství však nezabezpečilo, aby bylo pro státní podniky Povodí závazné, do jaké výše mají tyto podniky doplňovat rezervní fond a jakým způsobem.

Právní úprava klade u všech ostatních podnikatelských subjektů mimořádný důraz na tvorbu a doplňování rezervních fondů.

Podle zákona č. 305/2000 Sb. se počáteční minimální výše rezervního fondu státního podniku rovná výši rezervního fondu akciové společnosti ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Výše rezervních fondů dosahovala ke dni vzniku státních podniků Povodí od 0,01 % do 1,55 % kmenového jmění (viz tabulka č. 1 v příloze).

Rezervní fond u státních podniků je podle zákona č. 77/1997 Sb. určen ke krytí ztrát a rizik, k financování výkyvů hospodaření podniku a ke krytí základního přídele do fondu kulturních a sociálních potřeb u těch podniků, které nemají dostatek zisku nebo vykazují ztrátu. Minimální výše rezervního fondu má činit při založení podniku 10 % kmenového jmění, pokud zakladatel nestanoví jinak, a má se doplňovat ročně nejméně 10 % z čistého zisku až do dosažení výše určené v zakladací listině.

Zákon, kterým vznikly státní podniky Povodí, nestanovil výši rezervního fondu, do které bude doplňován v průběhu jejich podnikání, a závazným způsobem tak neučinil ani zakladatel.

Podle vyjádření Ministerstva zemědělství jsou *stanovené výše rezervních fondů státních podniků Povodí dostačující ke splnění svého zákonem stanoveného určení, tedy zejména ke krytí ztrát a rizik a k financování výkyvů hospodaření, a to vzhledem ke struktuře aktiv u podniků Povodí, především k nízké výši oběžných aktiv (cca 3 %).*

V této souvislosti Ministerstvo zemědělství také uvedlo, že *případné ztráty způsobené povodněmi je nutno financovat z jiných zdrojů, než jsou rezervní fondy státních podniků Povodí.* V minulých letech však skutečnost byla taková, že škody způsobené povodněmi byly hrazeny jednotlivými Povodími nejen z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, ale také z rezervního fondu a dokonce i z úvěrů. Z uvedeného vyplývá, že i tehdy, když stát bude hradit ztráty v důsledku mimořádných událostí, je nezbytné, aby se Povodí v určité míře podílela na krytí ztrát prostřednictvím svých rezervních fondů.

B. Hospodaření státních podniků Povodí

Státní podniky Povodí hospodaří s majetkem státu v celkové účetní hodnotě 20,87 mld. Kč. Z toho celková hodnota určeného majetku činí 19,64 mld. Kč (viz graf č. 1 v příloze).

Na základě účetních údajů lze konstatovat, že stav majetku se ve sledovaném období výrazně nezměnil, pouze u Povodí Odry, s. p., došlo k navýšení, a to v důsledku

převodu majetku „Vodní dílo Slezská Harta“ v hodnotě 1,429 mld. Kč.

Všechna Povodí dosahovala za účasti státního rozpočtu v letech 1996 – 2001 zisku, výjimkou byly roky 1997 a 1998, kdy na povodích Odra, Morava a částečně Labe byly velké povodňové škody (viz tabulka č. 2 v příloze).

Podstatnou část výnosů tvořily tržby za odběry povrchové vody. Rozsah úplat a způsob pro stanovení cen za odběry povrchové vody určuje vláda. U Povodí tyto tržby činily podstatnou část jejich výnosů (v průměru 63 %). Na těchto tržbách se nejvíce podílí velcí odběratelé. Např. vždy 10 největších odběratelů představovalo u Povodí Vltavy, s. p., 81 %, u Povodí Moravy, s. p., 76 % a u Povodí Odry, s. p., 87 % z celkových tržeb za odběry (viz tabulka č. 3 v příloze).

Největší část nákladů tvoří platby za služby (v průměru 35 %), dále osobní náklady (v průměru 32 %) a odpisy, rezervy, opravné položky (v průměru 23 %).

Výše mezd u státních podniků není regulována obecně závaznými právními předpisy. Ministerstvo zemědělství uzavírá s generálními řediteli státních podniků Povodí smlouvy, v nichž stanovuje jejich platy a další pravidla pro odměňování. Výši a podmínky odměn za hospodářské výsledky určují svými rozhodnutími dozorčí rady a zakladatel.

Jednotlivá Povodí byla ve sledovaném období příjemci jak investičních, tak neinvestičních dotací (viz tabulka č. 4 v příloze).

Čerpání a užití investičních dotací bylo u vybraných Povodí předmětem samostatné kontrolní akce NKÚ a obdobně čerpání prostředků poskytnutých na odstranění následků povodní byly předmětem několika již dříve provedených kontrolních akcí.

V roce 2001 byly neinvestiční dotace poskytnuty Povodí Vltavy, s. p., a Povodí Labe, s. p., na opravy, údržbu a provoz vodních cest, Povodí Moravy, s. p., Povodí Odry, s. p., a Povodí Labe, s. p., byly poskytnuty dotace na opravy, údržbu a provoz protipovodňových opatření. Ministerstvo zemědělství v obou případech vydalo pro poskytování a čerpání těchto dotací Pravidla. Povodí Ohře, s. p., nebyla v roce 2001 Ministerstvem zemědělství neinvestiční dotace poskytnuta.

Neinvestiční dotace na opravy, údržbu a provoz vodních cest byly členěny na část poskytnutou na odpisy, na plánované opravy určených vodních děl a na tzv. ostatní nákladové položky. Přitom ostatní nákladové položky vycházely z vlastního kalkulačního propočtu příjemce dotace a zahrnovaly materiál, mzdy, pojistné, energie, paliva, ostatní služby a navazující režie. U této části neinvestiční dotace, která nepřevyšovala 17 % (v jednom případě činila např. tato část 6,8 mil. z výše 41,0 mil. Kč), nebyl dostatečně konkrétně vymezen účel a fakticky měl povahu příspěvku na činnost.

Převážnou část všech dotací poskytuje Ministerstvo zemědělství. Dotace jsou poskytovány bez ohledu na výsledky hospodaření jednotlivých Povodí (viz graf č. 2 v příloze).

Majetek vedený v účetnictví akciových společností Povodí přešel k 1. lednu 2001 do účetní evidence státních podniků Povodí.

Evidence majetku u státních podniků Povodí byla až na výjimky vedena v souladu se zákonem o účetnictví.

Určitým specifikem u státních podniků Povodí je, že téměř veškerý nemovitý majetek, se kterým hospodaří, tvoří tzv. majetek určený.

Určený majetek byl v tomto případě určen zákonem č. 305/2000 Sb. tak, že jím jsou pozemky a stavby včetně vodohospodářských děl, k nimž vzniklo ke dni účinnosti zákona státním podnikům Povodí právo hospodaření. S určeným majetkem může podnik podle zákona č. 77/1997 Sb. nakládat pouze se schválením zakladatele.

Kontrolou bylo zjištěno, že stav určeného majetku vedený v účetnictví některých Povodí neodpovídal zcela skutečnosti, např. u jednoho ze státních podniků Povodí byl vykázán k 1. lednu 2001 určený majetek o 2 873 621 Kč nižší, než byl ve skutečnosti. Příčinou bylo chybné zaúčtování některých pozemků a budov.

Některé státní podniky Povodí v roce 2001 činily kroky k nápravě dříve učiněných rozhodnutí, kdy působily jako akciové společnosti. Avšak ani jako státní podniky Povodí nepostupovaly vždy hospodárně. Kontrolou bylo například zjištěno:

- V jednom případě byl předčasně ukončen smluvní vztah týkající se finančního leasingu luxusního osobního automobilu.
- V jiném případě byl luxusní automobil předčasně vyřazen a prodán prostřednictvím autobazaru. Vyřazení automobilu bylo odůvodněno tím, že je zkorodovaný a silně ojetý s vysokými náklady na opravy. Tento popis však byl v rozporu s vypracovaným znaleckým posudkem.
- V souvislosti s pronájmem „kantýny“ (31 m²) byly nájemci poskytovány i veškeré služby (voda, odvoz odpadků, elektrická energie, plyn, teplo, ostraha), avšak úhrada činila paušálně pouze 100 Kč měsíčně za m².
- Byla vypovězena smlouva o právní pomoci uzavřená v roce 1994 na dobu neurčitou. Rozhodnutí vypovědět smlouvu bylo učiněno pro nepřiměřeně vysoké náklady a zcela nevyhovující rozsah prací a výsledků. Podmínky smlouvy byly několikrát měněny, např. osmým dodatkem, uzavřeným začátkem roku 2001, byla stanovena „souhrnná výše dohodnuté základní odměny“ na částku 2 mil. Kč a dohodnuta další odměna ve výši 30 % ze stanovené částky pro další období.

III. Vyhodnocení

Přeměna akciových společností Povodí na státní podniky Povodí formou zákona odstranila pochybnosti a rozpory doprovázející vznik a působení akciových společností při správě vodních toků, včetně problematických majetkoprávních vztahů. Samo Ministerstvo zemědělství spatřuje významný přínos transformace již v tom, že dochází k nápravě chaotického stavu v evidenci majetku v katastru nemovitostí, zejména pokud jde o pozemky tvořící koryta významných vodních toků spravovaných Povodími.

Celková hodnota majetku státu, se kterým hospodaří státní podniky Povodí, převyšuje 20 mld. Kč.

Právní režim hospodaření s majetkem státu pro státní podniky – tedy i státní podniky Povodí – doznal v době od 1. ledna 2001 zásadních, ve své podstatě protichůdných změn. Nejprve se státní podniky řídily úpravou obsaženou v zákoně č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, a z hlediska hospodaření s majetkem státu byly postaveny téměř na úroveň organizačních složek státu. Tato právní úprava nerespektovala specifika státních podniků jakožto zvláštních podnikatelských subjektů.

Po 12 měsících byl uveden zákon ve vztahu ke státním podnikům novelizován, byla přijata naprosto opačná zákonná úprava a bylo výslovně konstatováno, že „zákon o majetku státu se na státní podniky nevztahuje“.

Je nesporné, že ani jeden z výše uvedených extrémních přístupů neodpovídal postavení státních podniků a nevytvořil předpoklady pro správné a odpovědné hospodaření s majetkem státu.

S účinností od 1. července 2002 byla zákonem č. 202/2002 Sb. přijata další podstatná změna upravující hospodaření státních podniků s majetkem státu.

Pokud jde o samotné hospodaření, ze struktury výnosů a nákladů jednotlivých Povodí vyplývá, že bylo závislé zejména na výnosech souvisejících s odběrem povrchové vody a na účasti státního rozpočtu. Stát poskytuje Povodím investiční i neinvestiční dotace. Část neinvestičních dotací má v některých případech spíše charakter příspěvku na činnost než charakter dotace, kterou by měl být vždy podporován konkrétně vymezený účel.

Ministerstvo zemědělství nezabezpečilo, aby bylo pro státní podniky Povodí závazné, do jaké výše mají tyto podniky doplňovat rezervní fond a jakým způsobem. Vzhledem k tomu, že výše rezervních fondů jednotlivých státních podniků Povodí ke dni 1. ledna 2001 dosahovaly výše od 0,01 % do 1,55 % jejich kmenového jmění, je zřejmé, že jakékoli výkyvy v hospodaření by ve svém důsledku znamenaly okamžité zvýšení nároků na státní rozpočet.

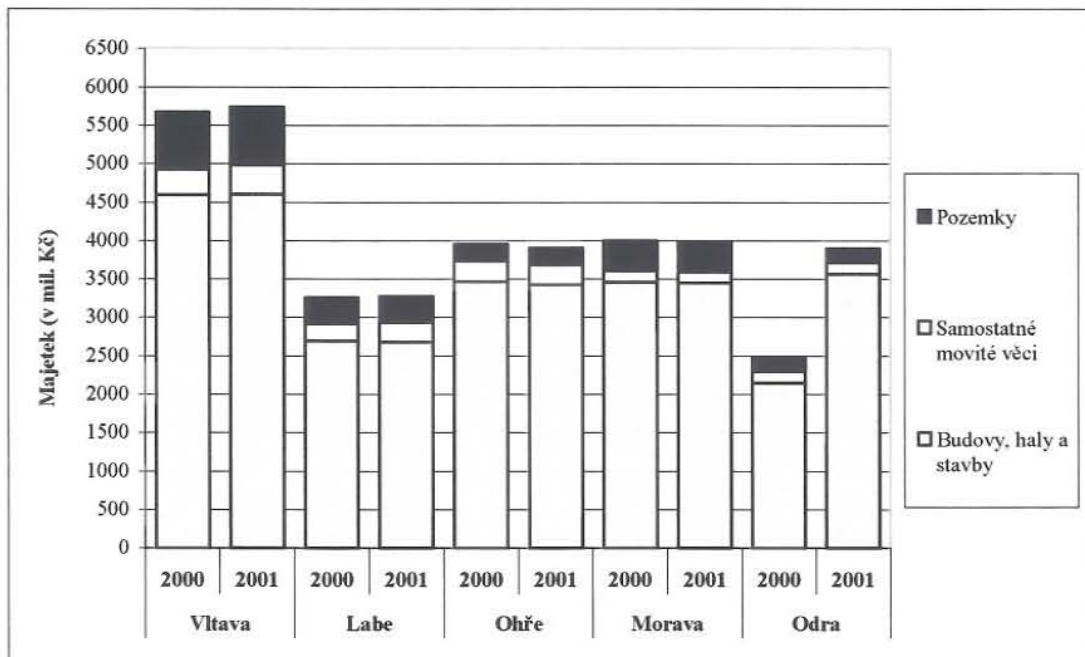
Příloha:

Tabulka č. 1 – Přehled o výši rezervního fondu u jednotlivých Povodí k 1. lednu 2001

(v tis. Kč)

Povodí	Vltava	Labe	Ohře	Morava	Odra
Kmenové jmění	5 538 094	3 459 752	4 068 283	4 123 681	1 519 186
Rezervní fond	31 964	20 660	20 574	447	23 532
Poměr rezervního fondu ke kmenovému jmění (v %)	0,58	0,60	0,51	0,01	1,55

Graf č. 1 – Přehled o struktuře majetku jednotlivých Povodí v zůstatkových cenách v letech 2000 a 2001



Tabulka č. 2 – Přehled rozhodujících výnosů vykázaných jednotlivými Povodími v roce 2001 a jejich poměr k celkovým výnosům (po vyloučení vnitropodnikových výnosů)

Povodí	Tržby za odběr povrchové vody		Tržby za elektrický proud		Tržby za nájemné z hydrocentrál a za pronájem majetku		Neinvestiční dotace	
	tis. Kč	%	tis. Kč	%	tis. Kč	%	tis. Kč	%
Vltava	408 417	59	53 217	8	117 790	17	41 255	6
Labe	536 056	71	12 515	2	30 245	4	62 108	8
Ohře	396 878	72	95 774	17	7 247	1	115	0
Morava	287 368	51	15 716	3	21 429	4	194 907	35
Odra	300 605	61	25 732	5	2 963	1	140 544	28

Tabulka č. 3 – Přehled rozhodujících nákladů vykázaných jednotlivými Povodími v roce 2001 a jejich poměr k celkovým nákladům (po vyloučení vnitropodnikových nákladů)

Povodí	Spotřebované nákupy		Služby		Osobní náklady		Odpisy, rezervy, opravné položky	
	tis. Kč	%	tis. Kč	%	tis. Kč	%	tis. Kč	%
Vltava	41 805	7	199 067	31	214 498	34	157 197	25
Labe	73 231	10	274 214	37	243 243	33	140 603	19
Ohře	49 128	9	134 093	25	178 228	33	171 532	32
Morava	45 904	9	181 179	33	190 057	35	116 499	21
Odra	33 014	7	220 702	47	118 631	25	86 967	18

Tabulka č. 4 – Přehled investičních a neinvestičních dotací poskytnutých jednotlivým Povodím v letech 1996 – 2001

(v mil. Kč)

Povodí	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Inv.	Neinv.	Inv.	Neinv.	Inv.	Neinv.	Inv.	Neinv.	Inv.	Neinv.	Inv.	Neinv.
Vltava	2	73	5	38	11	42	18	46	16	50	15	41
Labe	3	75	87	71	146	186	120	152	169	119	176	62
Ohře	25	0,2	4	0,4	4	0,2	6	1,2	8	0,2	1	0,1
Morava	20	14	78	84	215	210	303	461	288	253	54	195
Odra	214	15	143	95	194	151	409	263	260	192	32	141

Graf č. 2 – Porovnání celkových nákladů a výnosů (po vyloučení vnitropodnikových nákladů a výnosů) u jednotlivých Povodí v roce 2001 s vyznačením podílu neinvestičních dotací

