02/05
Hospodaření s prostředky poskytovanými ze státního rozpočtu na výstavbu „Vírského oblastního vodovodu"

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ") na rok 2002 pod číslem 02/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Ladislav Zeman.

Cílem kontroly bylo prověřit vynakládání finančních prostředků státního rozpočtu při budování „Vírského oblastního vodovodu".

Kontrolu provedla v období od března do září 2002 skupina kontrolujících NKÚ z územního odboru jižní Morava.

Kontrolovaným obdobím byly roky 1994 až 2002, v případě věcných souvislostí i předchozí období.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo zemědělství (dále jen „MZe");
Vírský oblastní vodovod – sdružení měst, obcí a svazku obcí (dále jen „VOV").

Námitky proti kontrolním protokolům podaly MZe i VOV. Byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutími o námitkách. MZe podalo odvolání proti rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu. Bylo o něm rozhodnuto usnesením senátu NKÚ.

S e n á t NKÚ (ve složení: Ing. Ladislav Zeman – předseda, JUDr. František Bárta, Ing. Josef Pohl, Ing. Petr Skála, Ing. Jan Vedral – členové) na svém zasedání konaném dne 11. 12. 2002

s c h v á l i l usnesením č. 02/05/36
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I.

Úvod

Koncepce zásobování brněnské oblasti pitnou vodou byla zpracována v roce 1974. V roce 1979 byla zpracována studie souboru staveb, která zásobování oblasti pitnou vodou řešila jako dvě stavby. První stavba s rozpočtovými náklady 2 091 mil. Kčs zahrnovala přívod vody z vodní nádrže Vír do Brna, Rosic a Prace; měla být dokončena do června 1996. Druhá stavba s rozpočtovými náklady 700 mil. Kčs zahrnovala vodní nádrž Borovnice a měla být dokončena do června 2000.

Investiční záměr „Brněnský oblastní vodovod I. stavba" (ke změně názvu na „Vírský oblastní vodovod" došlo od 1. 1. 1995) byl zpracován v září 1983 a schválen 3. 7. 1984 Ministerstvem lesního a vodního hospodářství a dřevozpracujícího průmyslu ČSR. Předpokládaný termín zahájení výstavby byl duben 1989 a termínem ukončení prosinec 1997. Celkové náklady byly předpokládány ve výši 2 385 mil. Kčs (v cenové úrovni roku 1984). Výstavba byla navrhována etapově ve třech ucelených částech, které zahrnovaly:

- stavbu „BOV1" – odběr vody z nádrže Vír, přívod surové vody, úpravnu vody, část provozních středisek;
- stavbu „BOV2" – přívod upravené vody z úpravny do vodojemu v Brně-Medlánkách a do vodojemu na Palackého vrchu v Brně, část provozních středisek;
- stavbu „BOV3" – přívod upravené vody z vodojemu v Brně-Medlánkách do vodojemu v Nebovidech a z něho do vodojemu v Praci, přívod upravené vody do oblasti Rosicka, část provozních středisek.

Výstavba dále zahrnovala objekty vyvolaných investic, tj. přeložku vysokotlakého plynovodu, přeložku vedení vysokého napětí, náhradní bytové jednotky, přípojky plynu a elektrické energie aj.

Investiční záměr uvažoval s rostoucí potřebou vody v brněnské oblasti a pro rok 2030 uvádí deficit asi 800 $l \cdot s^{-1}$. V ekonomickém vyhodnocení byl provoz vodovodu uváděn jako ztrátový. Mezi negativními důsledky výstavby bylo uváděno mj. i omezení špičkového výkonu vodní elektrárny Vír I.

Úvodní projekt stavby „BOV1" byl zpracován v roce 1987 a stavby „BOV2" v roce 1990. Rozpočtové náklady (v cenové úrovni roku 1990) pro „BOV1" činily 722 660 tis. Kčs a pro „BOV2" 1 736 800 tis. Kčs. Pro „BOV3" byla zpracována pouze studie, která předpokládala rozpočtové náklady ve výši 80 až 118 mil. Kčs (v cenové úrovni roku 1979). Vírský oblastní vodovod měl zajistit zásobování až 600 tis. obyvatel brněnského regionu. Projekty řešily zásobování pitnou vodou z vodní nádrže Vír a ze stávajícího zdroje podzemní vody z Březové nad Svitavou. Nařízením vlády č. 105/1994 Sb., kterým se vyhlašuje závazná část územního plánu velkého územního celku Brněnské sídelní regionální aglomerace, byl brněnský oblastní vodovod prohlášen veřejně prospěšnou stavbou.

Původním investorem byl státní podnik Vodohospodářský rozvoj a výstavba Praha, který výstavbu zahájil v roce 1988. Zahájeny byly pouze stavby „BOV1" a „BOV2". Rozhodnutím Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci ze dne 22. 10. 1993 byl schválen privatizační projekt státního podniku Vodohospodářský rozvoj a výstavba Praha a práva a závazky spojené s výstavbou vodovodu byly převedeny ke dni 31. 12. 1994 novému investorovi – VOV.

Na výstavbě se podílela řada zhotovitelů. Na stavební části to byly především: Ingstav, n. p., Brno a jeho

právní nástupce Ekoingstav Brno, a. s., který se podílel na celkové hodnotě díla v rozsahu 30 % prací a dodávek, Subterra, s. p., Praha a její právní nástupce SUBTERRA, a. s., Praha s podílem 28 %, Ingstav Uherské Hradiště, a. s., s podílem 12 %, IMOS Brno, a. s., s podílem 10 %, Inženýrské stavby Brno, s. r. o., s podílem 3 %. Mezi zhotovitele, kteří zabezpečovali dodávku a montáž technologie, patřily: Sigma Hranice, k. p., resp. KUNST, s. r. o., Hranice s podílem 9 %, MEDMES, s. r. o., Hranice s podílem 2 %, ČKD Blansko, a. s., s podílem 1 %, TRAILIGAZ COMPAGNIE GENERALE (Francie) s podílem 2 %.

Poznámka: Právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění platném pro kontrolované období.

II.

Skutečnosti zjištěné při kontrole

V průběhu výstavby došlo k řadě významných změn ve věcném obsahu, v nákladech a stanovených termínech dokončení. Příčiny změn spočívaly zejména ve snížení potřeby vody, ve změně právních předpisů ve vodním hospodářství, ve změně majetkových vztahů k nemovitostem dotčeným výstavbou, v nezajištění potřebných finančních prostředků po roce 1996. Důsledkem bylo přehodnocení parametrů investiční akce, jak u rozestavěných, tak rovněž u nezahájených objektů, dodatečné zařazení čtyř čistíren odpadních vod, přerušení stavby, odsouvání termínu dokončení, neuvedení dokončených částí do zkušebního provozu, a tím marné plynutí záruční doby, např. u úseku Brno-Bystrc – Brno-Bosonohy.

Podstatnými změnami bylo:

- sloučení staveb „BOV1", „BOV2" a části „BOV3" do jediné investiční akce „Vírský oblastní vodovod" v roce 1995;
- rozdělení výstavby na několik samostatných investičních akcí po roce 1999. Za významné lze považovat I. etapu v úsecích Vír – Čebín – Brno-Bosonohy a Moravany – Rajhrad, 1. stavbu II. etapy v úseku Rajhrad – Těšany (oblast hořkých vod) a 3. stavbu II. etapy v úseku Brno-Bosonohy – Moravany. 2. stavba II. etapy zahrnuje připojení obcí v úseku Vír – Čebín. Na Vírský oblastní vodovod navazují i jiné drobné investiční akce – připojení dalších obcí na přivaděč. Tyto akce byly financovány z prostředků státního rozpočtu a z finančních prostředků připojovaných obcí;
- vypuštění některých objektů souboru staveb, např. úseku Čebín – Sička (oblast Rosicka), provozních středisek, bytových jednotek;
- prodloužení trasy přivaděče v úseku Rajhrad – Těšany;
- záměna ocelových trub za sklolaminátové v páteřních částech trubního přivaděče (přivaděč má i štolové části);
- použití nových technologií, zejména v úpravně vody.

I. etapa obsahovala více než 500 stavebních objektů a přes 100 provozních souborů. Je dokončena, realizováno však bylo pouze 278 stavebních objektů a 49 provozních souborů.

Ve smyslu investičního záměru není soubor staveb vodovodu dosud dokončen. Nejsou vybudovány některé úseky přivaděče, některé objekty doplněné z „BOV3" pro nezbytné využití kapacity a nebylo provedeno připojení některých obcí. Není realizován přivaděč v úseku Brno-Bosonohy – Moravany, kde nejsou dořešeny majetkoprávní vztahy, i když nařízením vlády č. 105/1994 Sb. bylo uloženo územně zajistit výstavbu. Aby upravená voda mohla být dodávána do oblasti Rajhradska, je provizorně využívána vodovodní síť města Brna. Pro realizaci tohoto úseku (3. stavba II. etapy) nemá VOV potřebné finanční prostředky a předpokládá poskytnutí podpory ze státního rozpočtu.

Investiční záměr výstavby nebyl přepracován ani doplněn, přestože v průběhu realizace došlo k významným změnám potřeby vody, okruhu spotřebitelů i v dodavatelsko-odběratelských vztazích. Úpravna vody ve Švařci byla vybudována na max. výkon 2 300 l . s^{-1} (asi 190 000 m^3 za den). V době kontroly byla provozována jeden den v týdnu a za období od ledna 2000 do května 2002 upravila 3 041 186 m^3 vody. Aktualizovaný finanční projekt z února 1999 předpokládá výrazný nárůst dodávek vody v letech 2007 až 2015. Dodávky jsou předpokládány o průměrných ročních výkonech v roce 2000 – 93,5 l . s^{-1}, v roce 2005 – 164,5 l . s^{-1}, v roce 2007 – 277,5 l . s^{-1}, v roce 2010 – 391,7 l . s^{-1}, v roce 2015 – 467 l . s^{-1} a v roce 2023 – 489,5 l . s^{-1}. Úpravna vody bude podle předpokládané spotřeby vody využívána do roku 2009 z 8 – 12 % a po roce 2015 z 20 – 22 %. Užitkový objem vodojemů ve srovnání s investičním záměrem je téměř šestkrát nižší (investiční záměr byl 132 tis. m^3, skutečnost 23,5 tis. m^3). Nebyl vybudován přivaděč, včetně vodojemů Tetčice a Sička, k zásobování Rosicka (délka 24,06 km). Navíc byl vybudován přivaděč Rajhrad – Těšany. Celková délka přivaděčů je o 0,7 km kratší (investiční záměr byl 104,2 km, skutečnost 103,5 km). Do investiční akce byly také zařazeny kanalizace a čistírny odpadních vod v obcích Švařec, Štěpánov nad Svratkou, Doubravník a Nedvědice.

Ke konci června 2002 byl Vírský oblastní vodovod dokončen v úsecích Vír – Čebín (zkušební provoz byl zahájen v roce 2000 a trvalý provoz v březnu 2002), Čebín – Brno-Bosonohy (byl zkolaudován v květnu roku 2002), Moravany – Rajhrad (provoz byl zahájen v roce 1999), Rajhrad – Těšany (do provozu byl uveden v roce 2001). VOV nemá oprávnění k provozování veřejných vodovodů a kanalizací ve smyslu zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, proto vodovod pronajal a. s. Brněnské vodovody a kanalizace za účelem jeho provozování.

Financování výstavby

Do konce roku 1993 byla výstavba financována zcela ze státního rozpočtu. Od roku 1994 byla financována prostřednictvím kapitoly státního rozpočtu Ministerstvo zemědělství formou individuální dotace, systémové dotace a návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu a z vlastních zdrojů investora. Při změnách nákladů investiční akce nebyla věnována dostatečná pozornost provázanosti financování a věcného obsahu stavby.

Po změnách provedených v průběhu výstavby, byly rozhodnutími Ministerstva financí zdroje financování upraveny. Jejich přehled uvádí tabulka č. 1.

Tabulka č. 1 (v tis. Kč)

Zdroj financování	I. etapa	1. stavba II. etapy	Celkem
Vlastní zdroje investora	57 804	16 761	74 565
Návratná finanční výpomoc ze státního rozpočtu	1 341 372	29 332	1 370 704
Systémová dotace ze státního rozpočtu	0	37 713	37 713
Individuální dotace ze státního rozpočtu	2 563 316	0	2 563 316
Úvěr	2 313	0	2 313
Celkem	**3 964 805**	**83 806**	**4 048 611**

S prodloužením doby výstavby I. etapy o pět roků vzrostly také celkové investiční náklady z 3 091 mil. Kč (v cenové úrovni roku 1994) na 3 965 mil. Kč a činily o 431,5 mil. Kč více, než bylo uvedeno ve finančním projektu z června 1995. Splácení návratné finanční výpomoci bylo odloženo a prodlouženo z 10 na 20 let. Konečný termín dokončení byl prodloužen do září 2002. Termín pro závěrečné vyhodnocení akce byl stanoven do června 2003. V důsledku nedostatku finančních prostředků státního rozpočtu v letech 1997 až 1999 byla I. etapa v tomto období financována zejména prostřednictvím Konsolidační banky Praha, s. p. ú., z prostředků poskytnutých České republice Evropskou investiční bankou.

Pro 1. stavbu II. etapy byla doba splácení návratné finanční výpomoci stanovena na 10 let. Termín dokončení stavby byl prosinec 2001. Termín pro závěrečné vyhodnocení akce byl stanoven do listopadu 2002.

Zdroje pro splácení návratných finančních výpomocí na obě stavby má investor zajištěny ze smluv o nájmu vodovodu. Podíl ročních splátek návratné finanční výpomoci činí 30 až 77 % ročního nájemného.

O způsobu financování zbývajících dosud nezahájených staveb vodovodu není rozhodnuto.

MZe jako správce kapitoly nezajistilo účinnou kontrolu nakládání s finančními prostředky státního rozpočtu. Kontrolní činnost orientovalo na proces transformace investorství, optimalizaci objektové struktury, posuzování podkladů ke změnám požadovaným investorem, dohled nad způsobem financování v souladu s finančním projektem a rozhodnutími Ministerstva financí, avšak v průběhu výstavby vodovodu neprovedlo žádnou kontrolu ve smyslu zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Kontrolou NKÚ byly zjištěny nedostatky v poskytování i užití finančních prostředků. Např.:

- Dotace a návratná finanční výpomoc poskytnuté v roce 1994 VOV byly poskytnuty v době, kdy nebyl investorem. Stal se jím teprve dnem 31. 12. 1994, kdy nabyla účinnosti smlouva o převodu investorství. O poskytnutí finančních prostředků VOV rozhodlo Ministerstvo financí po dohodě s MZe.
- Ve zprávě o prostavěnosti k 31. 12. 1999 zaslané MZe byly investorem vykázány podstatně vyšší částky, než byly o dva roky později (dne 31. 10. 2001) uvedeny v Registru investic Ministerstva financí.

Skutečnosti zjištěné u investora

1. Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, stanoví, že uzavření smlouvy na veřejnou zakázku jiným způsobem než na základě obchodní veřejné soutěže je přípustné pouze při splnění podmínek stanovených tímto zákonem.

VOV nezadal veřejné zakázky způsobem stanoveným zákonem a uzavřel smlouvy se zhotoviteli bez výběrového řízení:

- smlouvu o dílo s a. s. AGROSTAV Žďár nad Sázavou na zhotovení „Kanalizace Štěpánov nad Svratkou" s cenou 17 089 tis. Kč;
- sedm smluv o dílo s a. s. AQUATIS. Předmětem pěti smluv bylo poskytnutí technické pomoci s celkovou cenou 2 754 tis. Kč, dvě smlouvy byly na zpracování provozních řádů s celkovou cenou 2 630 tis. Kč;
- dvě mandátní smlouvy s Vodárenskou akciovou společností, a. s., na provádění inženýrské činnosti pro stavbu Vírského oblastního vodovodu s celkovou cenou 615 tis. Kč.

2. Ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), stanovilo:

„Rozpočtové prostředky mohou být použity pouze v příslušném rozpočtovém roce, a to k účelům, na které byly státním rozpočtem republiky určeny."

VOV postupoval v rozporu s tímto ustanovením:

– hradil z dotace určené pro příslušný běžný rok faktury dodavatele, jejichž věcné plnění bylo realizováno v předcházejících letech. Takto bylo v letech 1994 až 2000 uhrazeno nejméně 140 299 tis. Kč;
– hradil z finančních prostředků určených pro příslušný běžný rok pozastavené platby faktur, které nesouvisely s příslušným obdobím. V letech 1994 až 2000 takto uhradil celkem 19 447 tis. Kč. Pro pozastávky plateb nezřídil zvláštní účet;
– hradil z prostředků dotace a návratné finanční výpomoci provozní náklady a náklady, které podle podmínek užití prostředků nebylo možné hradit. Např.: vedení účetnictví, daň z nemovitostí, vypracování provozních řádů, poplatky z prodlení, překlad manuálů pro obsluhu a údržbu provozního souboru, vodovodní přípojky. V letech 1994 až 2000 takto použil nejméně 3 295 tis. Kč.

3. Podmínky čerpání finančních prostředků stanovené Ministerstvem financí v rozhodnutích o poskytnutí dotace a návratné finanční výpomoci mj. vyžadovaly dodržování „Zásad pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu pro pořizování investičního majetku" (vydaných Ministerstvem financí, pod č. j. 113/ /1 679/1994), dodržování závazných ukazatelů stanovených v rozhodnutí a úplné a vyčerpávající podklady k čerpání dotace. VOV v některých případech tyto podmínky nedodržel:
   – poskytoval v jednotlivých letech zálohy zhotovitelům díla, za něž nebylo v témže roce provedeno věcné plnění, např. v roce 1994 v celkové výši 6 670 tis. Kč, v roce 1995 celkem 338 tis. Kč;
   – nedodržel v jednotlivých letech závazný ukazatel „Náklady na výkupy pozemků určených k zástavbě". Stanovenou částku překročil na úkor nákladů na stavební část nebo ji nedočerpal a z nedočerpaných prostředků hradil jiné náklady investiční akce;
   – u některých faktur za provedené práce a dodávky chyběly soupisy provedených prací a zjišťovací protokoly, u zápisů o předání a převzetí dokončené stavby nebo její části chyběly přílohy se soupisem vad a nedodělků nebo zápis o odstranění vad a nedodělků.

4. Ustanovení § 4 odst. 2 a § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, mj. stanoví:

   „Účetní jednotky jsou povinny dodržovat při vedení účetnictví účtové osnovy a postupy účtování ..."

   „Účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví úplně, průkazným způsobem a správně tak, aby věrně zobrazovalo skutečnosti, které jsou jeho předmětem."

   VOV neúčtoval o všech pozemcích, které získal do vlastnictví na základě kupních smluv a registrovaných v katastru nemovitostí, na účtu 031 – Pozemky. Např. v roce 1994 byly vykoupeny pozemky nejméně za 3 210 tis. Kč, z toho byly registrovány v katastru nemovitostí pozemky za 2 706 tis. Kč a zaúčtovány byly pozemky jen v částce 295 Kč. Do konce roku 2000 byla na účtu 031 – Pozemky zaúčtována pouze část vykoupených pozemků částkou 9 011 069 Kč. Většina vykoupených pozemků byla zaúčtována na účtu 042 – Pořízení hmotných investic, a to částkou 12 376 897 Kč.

5. Na všechny objekty I. etapy rozestavěné do nabytí účinnosti zákona o zadávání veřejných zakázek, tj. na převážnou část staveb vodovodu, nebyla provedena výběrová řízení. VOV byl vázán smlouvami, které se zhotoviteli uzavřel původní investor v letech 1988 až 1994, a hradil provedené práce podle zjištěné skutečnosti se započítáním prokázané inflace. Tímto způsobem byly použity finanční prostředky nejméně ve výši 2 797 mil. Kč. Na jednotlivé fáze realizace 1. stavby II. etapy již byly smlouvy se zhotoviteli uzavírány na základě výběrových řízení provedených podle zákona o zadávání veřejných zakázek.

III.

Vyhodnocení

Výstavba byla zahájena v roce 1988 za tehdejších společensko-politických a ekonomických podmínek. V jejím průběhu došlo k významným změnám v rozsahu stavby, financování a v odběratelsko-dodavatelských vztazích. Změnil se rovněž investor, ze státní organizace na nestátní subjekt – sdružení měst a obcí.

Nařízením vlády byl vodovod prohlášen veřejně prospěšnou stavbou, přesto nebyly dořešeny majetkoprávní vztahy. Nedostatek finančních prostředků brání dokončení vodovodu, zejména jeho využití pro zásobování vodou oblasti hořkých vod jižně od Brna. Zlepšení využití vybudované kapacity úpravny vody je provázáno s tvorbou finančních zdrojů pro splácení návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu.

V průběhu výstavby došlo k řadě změn ve věcném obsahu, ve stanovení celkové výše investičních nákladů i v termínech dokončení. Nebyly realizovány všechny objekty zahrnuté v projektové dokumentaci, přičemž vzrostly investiční náklady.

Nebyl zpracován ucelený záměr pro zabezpečení optimální funkce vodovodu. Tento byl stanoven pouze obecně a spolu s nedostatky ve vedení dokumentace změn neumožnil objektivně posoudit dosažení cílů, hospodárnost a efektivnost vynaložení finančních prostředků.