

20/94

Kontrolní závěr z kontroly použití individuální dotace na výstavbu Vysoké školy strojní a elektrotechnické v Plzni

Předmětná kontrolní akce byla do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1994 zařazena pod č. 20/94. Kontrolou bylo prověřeno nakládání s finančními prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu formou individuální dotace na investiční výstavbu Strojní fakulty Západočeské univerzity v Plzni (dříve Vysoká škola strojní a elektrotechnická v Plzni).

Výstavba Strojní fakulty Západočeské univerzity v Plzni (dále jen "ZČU") byla zahájena v roce 1985. Za investora výstavby byla určena organizace Ministerstva školství ČSR Ředitelství školské výstavby Praha. V roce 1991 změnila investorská organizace název na Výstavba škol Praha (dále jen "VŠP"). Ta pak vykonávala funkci investora až do roku 1993, kdy byla ke dni 31. srpna 1993 příkazem ministra školství, mládeže a tělovýchovy České republiky zrušena. Protokolem ze dne 16. srpna 1993 převzala ZČU od VŠP funkci investora. ZČU pak mandátní smlouvou pověřila Ústav rozvoje školských staveb Praha (dále jen "ÚRŠS") výkonem obstaratelské činnosti. Po několikerém posunutí původního termínu ukončení byla výstavba Strojní fakulty ukončena v roce 1994.

Kontroly byly podrobeny: Ústav rozvoje školských staveb Praha, nástupnická organizace za organizaci Výstavba škol Praha, a Západočeská univerzita v Plzni jako investoři výstavby a přímo řízené organizace Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo školství, dětí a mládeže (dále jen "MŠMT") a Ministerstvo financí (dále jen "MF").

Kontrolu vykonali v období od června do října 1994 pracovníci Oblastního odboru NKÚ v Plzni. Námitky proti protokolu, které podalo jen MF, byly vedoucím skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách shledány jako nedůvodné.

Odvolání proti rozhodnutí o námitkách nebylo podáno. ZČU předložila kontrolujícím vyžádanou zprávu o opatřeních k odstranění zjištěných nedostatků.

S e n á t Ú ř a d u (ve složení Ing. Alexandr Růžek - předseda, JUDr. Jan Holeček a Ing. Vladimír Dušek - členové) na svém zasedání dne 23. listopadu 1994

s c h v á l i l usnesením č. 20/94/62
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

1. Při vyúčtování dotací porušily VŠP a ZČU ustanovení § 11 odst. 1 a ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), podle kterých:

"Rozpočtové prostředky mohou být použity pouze v příslušném rozpočtovém roce ..."

"Neoprávněně použité nebo zadržené prostředky státního rozpočtu republiky ... jsou subjekty, kterým byly poskytnuty, povinny odvést ve stejné výši státnímu rozpočtu republiky ..."

O d ů v o d n ě n í:

VŠP v roce 1992 a 1993 a ZČU v roce 1993 vykázaly při vyúčtování v příslušných letech zálohové finanční prostředky, na které nebyla v témže roce vystavena faktura a ani za ně nebyly provedeny práce či dodávky, jako prostředky dotace čerpané na výstavbu strojní fakulty. Tyto prostředky, které nebyly v příslušných letech ani užity, ani v rámci vypořádání se státním rozpočtem vráceny, bylo nutno považovat ve smyslu ustanovení § 30 zákona č. 576/1990 Sb. za prostředky zadržené.

V roce 1992 tak bylo z celkové částky dotace ve výši 100 milionů Kčs zadrženo 2 702 000 Kčs a v roce 1993 z celkové částky dotace ve výši 140 milionů Kč pak 42 593 000 Kč, a to včetně prostředků ve výši 9 413 810 Kč, které ZČU pozastavila z důvodu vad a nedodělků a které převedla na zvláštní účet, přestože tento postup žádný předpis neumožňoval. Kromě toho ZČU poskytla v roce 1994 ve dvou případech zálohu v celkové výši 695 000 Kč z prostředků zadržенých v roce 1993.

2. Při poskytování záloh dodavatelům výstavby Strojní fakulty porušily VŠP a ZČU ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb., podle kterého:

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

O d ů v o d n ě n í:

VŠP a ZČU jako investoři obdrželi na rok 1992 a 1993 ze státního rozpočtu dotace na výstavbu Strojní fakulty. Součástí podmínek pro čerpání dotace byly Zásady dotační politiky ČR (dále jen "Zásady"), které jsou přílohou č. 1 Postupu při realizaci systému účasti státního rozpočtu na financování investic v působnosti České republiky, vydaného Ministerstvem financí ČR pod č. j. 113/39 466/91 (dále jen "Postup"), a které jim MŠMT zaslalo současně s přidělenými prostředky. V čl. V Zásad je stanoveno:

"Na investiční výstavbě s účastí prostředků státního rozpočtu mohou rozpočtové, příspěvkové a hospodářské

organizace poskytnout zálohy dodavatelům a to do výše 10 % z ročního objemu, na který bude v tomtéž roce vystavena faktura (i dílčí), či provedené práce nebo popř. způsobem úhrady stanoveným dle smluvních vztahů (po nabytí účinnosti obchodního zákoníku)."

V rozporu s tímto ustanovením investoři poskytovali dodavatelům a subdodavatelům stavby zálohy v neoprávněné výši.

VŠP poskytla v roce 1992 ve třech případech celkem zálohy ve výši 106 834 771 Kčs, přičemž byla překročena na přípustná 10% roční výše o 97 259 423 Kčs.

VŠP poskytla v roce 1993 v sedmi případech celkem zálohy ve výši 117 871 507 Kč, přičemž byla překročena přípustná 10% roční výše o 107 168 903 Kč.

ZČU poskytla v roce 1993 ve dvou případech celkem zálohy ve výši 2 250 000 Kč, přičemž byla překročena přípustná 10% roční výše o 2 223 400 Kč. Jedna z těchto záloh byla poskytnuta na základě dodatku ke smlouvě uzavřeného dne 3. prosince 1993 se lhůtou splatnosti do 14 dnů. Tento fakt již sám o sobě svědčí o tom, že záloha nesplňovala základní podmínku pro její poskytnutí, tj. možnost, aby příjemce zálohy uskutečnil věcné plnění do konce roku.

V rozporu s podmínkami pro čerpání dotací bylo i nedodržení ustanovení čl. IV odst. 5 Zásad, které stanoví:

"Investor je povinen neprodleně, pokud zjistí, že nedodrží plánovaný termín dokončení stavby ..., v případech, kdy použil prostředky státního rozpočtu, zajistit podrobné zdůvodnění a předložit je ministerstvu financí ČR k dalšímu řízení."

Přestože bylo VŠP známo, že závazný termín dokončení výstavby Strojní fakulty do 31. srpna 1993 nebude dodržen, nebylo zpracováno žádné podrobné zdůvodnění, a nebylo tedy ani MF předloženo. Ještě v květnu 1993 dodavatel potvrzoval dodržení termínu. Avšak v červnu 1993 VŠP uzavřela s dodavatelem dodatek ke smlouvě, jímž byl rozšířen předmět dodávky o vícepráce podle požadavku odběratele ve výši cca 30 mil. Kč a stanoven nový termín dokončení stavby na prosinec 1993. Přitom zvýšení nákladů stavby o 30 mil. Kč bylo již zahrnuto do výše individuální dotace na rok 1993, projednané s MF koncem roku 1992.

Přestože ani poslední dohodnutý termín dokončení stavby nebyl opět dodržen, nepředložila ZČU na MF podrobné zdůvodnění a ani vůči dodavateli neuplatnila žádná sankční opatření, ačkoliv to dodavatelská smlouva připouštěla.

3. Při výstavbě Strojní fakulty ZČU nedodržela podmínky stavebního povolení a porušila ustanovení § 54 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), které stanoví:

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

O d ů v o d n ě n í:

ZČU porušila zmíněné ustanovení tím, že pokračovala ve výstavbě i po termínu uvedeném jako obligatorní podmínka ve stavebním povolení, aniž by si k tomu zajistila příslušnou změnu stavebního povolení (posunutí termínu ukončení) způsobem upraveným § 28 vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebního řádu, ve znění vyhlášky č. 378/1992 Sb.

4. Při vedení účetnictví porušily VŠP, ZČU a ÚŘŠS ustanovení § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, které stanoví:

"Účetní jednotky jsou povinny vést účetnictví úplně, ..."

"Účetnictví účetní jednotky je úplné, jestliže účetní jednotka zaúčtovala všechny účetní případy týkající se účetního období."

O d ů v o d n ě n í:

Zmíněná ustanovení porušila VŠP tím, že neměla ve svém účetnictví uložen základní doklad o přidělené výši individuální dotace na rok 1993 (140 mil. Kč), tj. kopii oznámení limitu čerpání investičních výdajů na částku 92 mil. Kč.

ZČU porušila tato ustanovení tím, že sice protokolem o předání funkce investora z 16. srpna 1993 a jeho dodatkem č. 1 z 16. listopadu 1993 převzala investorství stavby Strojní fakulty od předchozí investorské organizace (VŠP), ale naproti tomu nepřevzala do svého účetnictví finanční závazky vyplývající z neukončené činnosti předchozího investora, a to ani do doby ukončení kontroly. Jednalo se o nevyúčtované vyplacení záloh dodavatelům ve výši 203 473 361 Kč, které jsou v podrobném členění uvedeny ve zmíněném dodatku. V této souvislosti ZČU nezabezpečila vyúčtování konečných faktur dodavatelů s poskytnutými zálohami.

Zmíněné ustanovení ÚŘŠS porušil tím, že v souvislosti s převzetím práv a závazků zřizovatelem sice vypracoval a kontrolujícím předložil doklad obsahující přehled čerpání dotací v jednotlivých letech výstavby Strojní fakulty, avšak tento sám svým dopisem z 29. srpna 1994 č. j. 426/94/L/Z zpochybnil. Kromě toho v tomto dopisu ÚŘŠS na písemně položené dotazy kontrolujících ohledně údajů o čerpání dotací v operativní evidenci stavby sděluje, že uvedené částky nelze zdůvodnit, neboť důležité doklady, tj. konečné faktury k jednotlivým objektům, docházejí již novému investorovi ZČU a jsou zachyceny v jeho účetnictví. Nevyúčtování kontrolou zjištěných záloh a splátkových listů v objemu 203 473 361 Kč, které předchozí investor VŠP nevyúčtoval a nový investor nezavedl do svého účetnictví, jde tedy na vrub obou organizací.

5. MŠMT jako správce rozpočtové kapitoly porušilo ustanovení § 3 odst. 2 písm. d) vyhlášky Ministerstva financí České republiky č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního roz-

počtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, které stanoví:

*"Jako správce kapitoly ústřední orgán především ...
d) usměrňuje a kontroluje hospodaření s rozpočtovými prostředky v rámci kapitoly, ..."*

O d ů v o d n ě n í:

Zmíněné ustanovení porušilo MŠMT tím, že až do doby ukončení kontroly nekontrolovalo přímo řízené organizace VŠP, ÚRŠS a ZČU při financování výstavby Strojní fakulty ZČU, nezjistilo závažné skutečnosti uvedené v bodech 1 až 4 kontrolního závěru a nezabezpečilo nápravu nedostatků.

6. MF v souvislosti s výstavbou Strojní fakulty ZČU porušilo ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb., které stanoví:

"Ministerstvo financí provádí kontrolu hospodaření s prostředky státního rozpočtu republiky u ústředních orgánů a státních fondů republiky."

O d ů v o d n ě n í:

MF v rozporu s tímto ustanovením neplnilo důsledně povinnost provádět kontrolu financování stavby Strojní fakulty ZČU ze státního rozpočtu, o čemž svědčí následující skutečnosti:

Přesto, že MF bylo informováno o termínu ukončení stavby (srpen 1993) a že ve svém Postupu (čl. 7 odst. 1) uložilo investorům povinnost požádat (ve lhůtě 6 měsíců ode dne dokončení stavby) prostřednictvím svého ústředního orgánu MF o definitivní přiznání finančních prostředků, nereagovalo na skutečnost, že příslušný orgán (MŠMT) žádné doklady nepředložil. MF nemělo povědomí o tom, že termín dokončení byl rozhodnutím investora posunut na konec roku 1993, že teprve v roce 1994 proběhlo kolaudační řízení (kolaudace posledního ob-

jektu proběhla v září 1994) a že nebyl stanoven nový termín, od kterého se mohla odvíjet šestiměsíční lhůta.

MF netrvalo důsledně na zachování Postupu při realizaci systému účasti státního rozpočtu na financování investic v působnosti České republiky a Postupu při zúčtování finančních vztahů hospodářských organizací, rozpočtových a příspěvkových organizací a ústředních orgánů ke státnímu rozpočtu, které samo vyhlásilo (jejichž obecnou závaznost však nezabezpečilo zákonem způsobem - vyhlášením ve Sbírce zákonů), nekontrolovalo jejich dodržování a připustilo jejich opakované porušování, jak je patrné z předchozích zjištění. Výkazy o čerpání státních dotací na investiční výstavbu nejenže nebyly potvrzovány financující pobočkou banky, ale ani jejich kopie nebyly investory předávány územně příslušným finančním úřadům.

Tím byla v podstatě znemožněna zpětná kontrola použití dotací poskytnutých investorským organizacím. Docházelo tak nejen k vyplácení záloh dodavatelským organizacím v neoprávněné výši, ale současně i k zadržování nemalých částek ze státního rozpočtu v důsledku nepravdivého, tj. skutečnosti i rozpočtovým pravidlům neodpovídajícího vyúčtování poskytnuté dotace. Ze zadržovaných prostředků na rok 1993 byla financována do-
stavba Strojní fakulty ještě v první polovině roku 1994.

MF ani přímo, ani prostřednictvím územně příslušných finančních úřadů v případě výstavby Strojní fakulty ZČU nekontrolovalo pravdivost údajů o skutečném čerpání a užití finančních prostředků uváděných ve výkazech o čerpání státních dotací, které mu předkládal investor prostřednictvím zřizovatele v rámci ročního zúčtování. Akceptováním ve výkazech nesprávně uváděných údajů, tj. vykazování nesprávně vyplacených záloh jako prostředků v příslušném rozpočtovém roce využitých na realizaci stavby, a tedy čerpaných, docházelo ke zkreslení konečného vyúčtování státního rozpočtu za příslušný rok.

V souladu s plánem kontrolní činnosti NKÚ kontrolní závěr vypracoval člen Úřadu Ing. Alexandr Růžek.