

99/19

Prostředky státního rozpočtu poskytnuté na Program regenerace městských památkových rezervací a zón

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1999 pod číslem 99/19. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala Mgr. Marie Hošková, členka NKÚ.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití rozpočtových prostředků určených na Program regenerace městských památkových rezervací a zón.

Kontrolu provedla skupina kontrolujících odboru školství a kultury NKÚ a skupiny kontrolujících oblastních odborů NKÚ Kutná Hora, Ústí nad Labem, České Budějovice, Tábor, Pardubice, Brno a Třebíč.

Kontrolovaným obdobím byly roky 1997 a 1998.

Kontrolované osoby:

A. Ministerstvo kultury;

B. Magistrát hlavního města Prahy; Magistrát města Brna; Okresní úřad v Kutné Hoře; Okresní úřad Kolín; Okresní úřad Česká Lípa; Okresní úřad Děčín; Okresní úřad Český Krumlov; Okresní úřad České Budějovice; Okresní úřad Tábor; Okresní úřad Pelhřimov; Okresní úřad Svitavy; Okresní úřad Ústí nad Orlicí; Okresní úřad Břeclav; Okresní úřad Jihlava; Okresní úřad Znojmo;

C. Městská část Praha 1; Městská část Praha 2; Městská část Praha 5; Římskokatolická farnost u kostela sv. Apolináře, Praha-Nové Město; Římskokatolická farnost u kostela sv. Štěpána, Praha-Nové Město; Farní sbor českobratrské církve evangelické v Čáslavi; Římskokatolická farnost - děkanství Čáslav; město Kutná Hora; město Kolín; město Česká Lípa; město Kamenický Šenov; město Nový Bor; Obalex s. r. o., Jílové u Děčína; obec Benešov nad Černou; Českokrumlovský rozvojový fond, spol. s r. o., Český Krumlov; Cisterciácké opatství Vyšší Brod; město České Budějovice; město Nové Hrady; Římskokatolická farnost Tábor; Alena Škochová, Farského 1529, Tábor; Římskokatolická farnost Počátky; město Počátky; Ladislav Horáček, Terezy Novákové 75, Litomyšl; město Litomyšl; město Vysoké Mýto; město Ústí nad Orlicí; město Letohrad; Římskokatolická farnost u baziliky Nanebevzetí Panny Marie, Brno-Staré Brno; Židovská obec Brno; Provincie kapucínů v ČR; město Mikulov; obec Brtnice; Střední odborná škola sociální u Matky Boží, Jihlava; Římskokatolická farnost u kostela sv. Mikuláše, Znojmo; Římskokatolická farnost u kostela sv. Kříže, Znojmo.

Námítky proti kontrolním protokolům podaly Magistrát hlavního města Prahy, Magistrát města Brna, Okresní úřad Česká Lípa, Římskokatolická farnost u baziliky Nanebevzetí Panny Marie, Brno-Staré Brno, Židovská

obec Brno, Okresní úřad Jihlava, obec Brtnice, Okresní úřad Znojmo. Námítky byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podaly Magistrát hlavního města Prahy, Okresní úřad Jihlava, Římskokatolická farnost u baziliky Nanebevzetí Panny Marie, Brno-Staré Brno. Odvolání byla vypořádána usneseními senátu NKÚ.

S e n á t N K Ú (ve složení: Mgr. Marie Hošková - předsedkyně, JUDr. Jiří Drábek, MVDr. Rudolf Němeček, Ing. Petr Skála - členové) na svém zasedání dne 19. 1. 2000

s c h v á l i l usnesením č. 99/19/1
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

Úvod

Usnesením Vlády České republiky ze dne 25. 3. 1992 č. 209 byl schválen Program regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón (dále jen „Program“). V letech 1993 - 1997 byly na Program poskytovány prostředky státního rozpočtu z kapitoly Všeobecná pokladní správa. Od roku 1998 jsou finanční prostředky schvalovány ve státním rozpočtu v kapitole Ministerstvo kultury jako dílčí ukazatel neinvestičních prostředků.

V roce 1997 bylo na Program vyčleněno 292,5 mil. Kč. Pro rok 1998 bylo na Program určeno 320 mil. Kč. Ministerstvo kultury uvolnilo finanční prostředky ve třech etapách okresním úřadům, Magistrátu hlavního města Prahy a Magistrátu města Brna.

Základní podmínkou přiznání finanční podpory bylo podílové financování při obnově kulturní památky. Závažné finanční podíly vlastníka památky, města a státu upravují Zásady ministerstva kultury České republiky pro užití a alokaci státní finanční podpory v Programu regenerace městských památkových rezervací a městských památkových zón (dále jen „Zásady MK“). V roce 1997 bylo v Programu realizováno celkem 734 akcí, v roce 1998 celkem 696 akcí. Kontrola byla provedena u 13 okresních úřadů, Magistrátu hlavního města Prahy, Magistrátu města Brna a 35 příjemců dotací.

A. Ministerstvo kultury (dále jen „MK“)

1. Zásady MK, které upravují užití státní finanční podpory pro regeneraci městských památkových rezervací a městských památkových zón s ohledem na změnu financování počínaje rokem 1998, neodpovídají sou-

časným podmínkám, a to zejména následující ustanovení:

bod 1 část I -

„Finanční prostředky pro Program jsou umístěny v rezervě státního rozpočtu, rozpočtované v kapitole Všeobecná pokladní správa.“ Od roku 1998 jsou tyto finanční prostředky součástí rozpočtu kapitoly MK, které je uvolňuje příslušným okresním úřadům, Magistrátu hlavního města Prahy a Magistrátu města Brna;

bod 6 část I -

„Státní prostředky lze využít v souladu s cíli Programu jako příspěvek na obnovu, např. rekonstrukci.“ Finanční prostředky jsou schvalovány ve státním rozpočtu jako finanční prostředky neinvestiční, přesto byly v některých případech použity na investice (viz bod 9). Investiční prostředky jsou v rozpočtu MK vyčleněny na jiný program - „Program záchrany architektonického dědictví“.

Zásady MK neupravují dostatečně podmínky pro poskytování podpory, a to zejména následující ustanovení:

bod 1 část I -

„Příspěvek se poskytuje vlastníkům nemovité kulturní památky.“ Vlastnictví k nemovité kulturní památce bylo prokazováno výpisem z katastru nemovitostí. Bylo zjištěno, že vlastníci dokládali vlastnictví i několik let starými výpisy z katastru nemovitostí. Tato skutečnost je důsledkem toho, že nebylo zjištěno, zda na předmětných nemovitostech vážnou věcná břemena, neboť neměly patřičnou vypovídací schopnost. Zásady MK však neupřesňují, jak starý výpis z katastru nemovitostí může být k žádosti doložen. Navíc tyto výpisy ve většině případů neobsahují označení, že se jedná o památku, resp. památkové území, ačkoliv oznamovací povinnost přísluší ve smyslu zákona č. 20/1987 Sb. Státnímu ústavu památkové péče;

bod 9 část I -

„Státní příspěvek nesmí být poskytnut vlastníkovi, který má dluhy vůči státu.“ V Zásadách MK však není specifikován způsob jejich prokazování.

2. MK vede evidenci církví podle ustanovení § 19 zákona č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností. V roce 1994 zavedlo MK tzv. Rejstřík právnických osob (dále jen „rejstřík“).

Oznamuje založení církve Českému statistickému úřadu, zákon mu však nestanoví povinnost ověřovat, pod jakým IČO a zda jsou církve a organizační jednotky církví u Českého statistického úřadu zaevidovány. U vybraných dotací poskytnutých církvím na obnovu památek bylo zjištěno, že někteří vlastníci uvedení v rejstříku MK nejsou vedeni v Registru organizací Českého statistického úřadu a dále názvy vlastníků podle rejstříku MK byly odlišné od názvů uváděných v katastru nemovitostí.

B. Okresní úřady (dále jen „OkÚ“), Magistrát hlavního města Prahy a Magistrát města Brna

Při kontrole bylo zjištěno:

1. V ustanoveních § 12 odst. 1 a 2 vyhlášky MK ČSR č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, (dále jen „vyhláška č. 66/1988 Sb.“), je uvedeno:

„V rozhodnutí o poskytnutí příspěvku a jeho výši určí okresní národní výbor podmínky, za kterých se příspěvek poskytuje.“

„Žadatel je povinen vrátit příspěvek nebo jeho část, nesplní-li stanovené podmínky.“

V případech, kdy došlo ke snížení objemu prací při vyúčtování příspěvku nepožadovaly OkÚ Tábor, OkÚ Pelhřimov, OkÚ Jihlava, OkÚ Znojmo a OkÚ Břeclav po příjemcích vrácení poměrné části příspěvků. Např. Římskokatolická farnost Tábor, město Počátky, město Vysoké Mýto, město Mikulov a dále tři fyzické osoby jako vlastníci památek nedodrželi celkové náklady, a tím porušili poměr podílů stanovených rozhodnutími ve svůj prospěch.

2. V ustanovení § 16 odst. 1 zákona ČNR č. 20/1987 Sb. je mj. uvedeno:

„Vlastníku kulturní památky může okresní úřad na jeho žádost poskytnout, jde-li o zvlášť odůvodněný případ, příspěvek na zvýšené náklady spojené se zachováním nebo obnovou kulturní památky ...“

Magistrát hlavního města Prahy příspěvek neposkytl vlastníkům kulturních památek, ale hradil předložené faktury přímo dodavatelům.

3. V ustanovení § 14 odst. 2 vyhlášky č. 66/1988 Sb. je uvedeno:

„Je-li obnova památky prováděna svépomocí, okresní národní výbor uhradí na základě předložených dokladů výdaje za materiál, jehož specifikace a množství byly předem odsouhlaseny okresním národním výborem, popřípadě výdaje za jeho dopravu.“

Citované ustanovení porušil OkÚ Česká Lípa tím, že poskytl v roce 1998 příspěvek občanovi - vlastníku památky před realizací akce a do vyúčtování zahrnul kromě materiálu i částku za práce provedené svépomocí.

Neplnění podmínek uvedených v Zásadách MK

4. OkÚ v Kutné Hoře, OkÚ Kolín, OkÚ Tábor a Magistrát města Brna nevedly ve svých rozhodnutích finanční podíly vlastníka, přestože Zásady MK stanoví minimální finanční podíly vlastníků, a to u měst 50 %, u fyzických osob 40 % a u církví 10 % z celkových nákladů. Při finančním vypořádání příspěvků OkÚ nesledovaly, zda byla dodržena zásada finančních podílů vlastníků. Přitom v bodě 7 části II Zásad MK je uvedeno:

„Správní orgán, který o poskytnutí příspěvku rozhoduje, jednotlivé finanční podíly zakotví do svého rozhodnutí a sleduje jejich dodržení při finančním vypořádání příspěvku.“

5. OkÚ v Kutné Hoře, OkÚ Kolín, OkÚ Česká Lípa, OkÚ Děčín, OkÚ Český Krumlov, OkÚ Jihlava a OkÚ Znojmo neověřovaly, zda vlastníci nemá dluhy vůči státu. Přitom v bodě 9 části I Zásad MK je uvedeno: „Státní příspěvek v Programu nesmí být poskytnut vlastníkově, který má dluhy vůči státu (zákonné daně, pojistné apod.), nesmí být umístěn ani na obnovu kulturní památky nebo její části, pokud je tato součástí ručení k úvěru, který je v prodlení ve splácení. Pokud se v katastru nemovitosti váže ke kulturní památce jiné finanční věcné břemeno, posoudí možnost vyloučení finanční podpory orgán, před nímž probíhá správní řízení o poskytnutí příspěvku, na základě jím zjištěných skutečností.“

Současně OkÚ Český Krumlov a OkÚ Znojmo neověřoval, zda se k nemovitosti neváže finanční věcné břemeno.

6. OkÚ Kolín ve všech svých rozhodnutích o poskytnutí příspěvku neuvedl v roce 1998 údaj o ceně obnovy kulturní památky, sjednaný mezi zadavatelem a zhotovitelem díla pro příslušný kalendářní rok. Přitom v bodě 19 části I Zásad MK je uvedeno: „V rozhodnutí okresního, popř. magistrátního úřadu o poskytnutí příspěvku v Programu je povinně zakotven údaj o ceně obnovy kulturní památky, sjednané mezi zadavatelem a zhotovitelem díla pro příslušný kalendářní rok.“

7. OkÚ České Budějovice v rozhodnutí o poskytnutí finančního příspěvku stanovil, že „Finanční příspěvek bude poukázán na účet vlastníka po předložení a odsouhlasení již předem uhrazených faktur. Spolu s fakturami bude předložen též doklad o zaplacení (výpis z účtu, nebo složenka)“. OkÚ České Budějovice nepostupoval v kontrolovaném období roku 1998 v souladu s rozhodnutím, neboť ve čtyřech případech poukázal finanční příspěvek na účet vlastníka, přestože předložené faktury nebyly uhrazeny.

8. OkÚ vydaly rozhodnutí a poskytly příspěvky, přestože dokumentace žadatelů nesplňovala požadavky Zásad MK. OkÚ v Kutné Hoře vydal rozhodnutí o poskytnutí příspěvku Římskokatolické církvi - arciděkanství Čáslav, OkÚ České Budějovice vystavil rozhodnutí na Církev římskokatolickou farní úřad a OkÚ Kolín rozhodl o přiznání příspěvku Římskokatolickému farnímu úřadu v Kouřimi, přestože v doložených výpisech z katastru nemovitostí nebyly uvedeny aktuální názvy vlastníků. OkÚ Český Krumlov si v jednom případě nenechal předložit doklad o výběru zhotovitele díla. Přílohou žádosti o poskytnutí příspěvku je formulář vydaný MK, kde např. jsou požadovány doklady o vlastnictví ke kulturní památce, doklad o výběru zhotovitele, smlouva o dílo apod.

9. Od roku 1998 jsou finanční prostředky schvalovány ve státním rozpočtu v kapitole MK jako neinvestiční prostředky. OkÚ byly finanční prostředky uvolňovány na položku 4116 - Ostatní neinvestiční přijaté dotace ze státního rozpočtu. Přesto bylo kontrolou zjištěno, že např. vlastníci památek Městská část Praha 2, město Kutná Hora, město Česká Lípa, město Nový Bor, obec Benešov nad Černou, Českokrumlovský rozvojový fond, s. r. o., město České Budějovice, město Vysoké Mýto a obec Brtnice použili finanční prostředky na investice. Rovněž tak OkÚ Český Krumlov a OkÚ Ústí nad Orlicí poskytly z neinvestiční dotace příspěvek na investice, i když bylo ze žádostí zřejmé, že se jedná o rekonstrukce.

C. Příjemci dotací porušili:

1. ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákona č. 148/1996 Sb., kde je mj. uvedeno:

„K uzavření smlouvy na veřejnou zakázku vyhláší zadavatel obchodní veřejnou soutěž o nejvhodnější nabídku, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak.“

Českokrumlovský rozvojový fond, spol. s r. o., provedl obnovu kulturní památky ve výši 3 030 476 Kč, aniž by vyhlásil veřejnou soutěž nebo výzvu více zájemcům, přestože se jednalo o zakázku za účasti státních prostředků;

2. ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, kde je uvedeno:

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

Magistrát hlavního města Prahy nepředkládal vlastním kulturních památek doklad o platbách provedených přímo dodavatelům díla. V důsledku toho Městská část Praha 1 zaúčtovala nesprávně do svých nákladů roku 1998 částku 2 140 000 Kč, přestože úhradu neprovedla. Dále zálohy poskytnuté v roce 1998 ve výši 1 300 000 Kč nevyúčtovala a převedla je do roku 1999.

Město Česká Lípa v roce 1998 ke dni řádné účetní závěrky nenavýšilo hodnotu budovy čp. 113 v České Lípě o náklady vynaložené v letech 1997 a 1998 na rekonstrukci o částku 37 657 137 Kč.

Vyhodnocení

MK vydalo Zásady MK v roce 1996, které upravují poskytování státní finanční podpory pro regeneraci městských památkových rezervací a městských památkových zón. Od té doby nebyly měněny a již neodpovídají současné praxi při poskytování příspěvku. Z toho důvodu je nezbytné je novelizovat a současně zabezpečit jejich závaznost, např. formou zveřejnění ve Věstníku vlády České republiky pro okresní úřady a orgány obcí.

Podle zákona č. 308/1991 Sb. zavedlo MK od roku 1994 pro církev Rejstřík právnických osob. Některé farnosti jako vlastníci památek prokazovaly vlastnictví výpisem z katastru nemovitostí s neplatným názvem, neboť nevedly do souladu své označení s výpisem z katastru nemovitostí.

OkÚ podle zákona č. 20/1987 Sb. a pokynů MK vydávaly vlastníkům památek rozhodnutí o poskytnutí příspěvku. Některá rozhodnutí neobsahovala podstatné podmínky pro čerpání příspěvku. Chyběly např. údaje o celkovém objemu prací, účel použití byl stanoven jen obecně jako obnova objektu a nebyly stanoveny podíly subjektů podílejících se na obnově.

V případech, kdy si OkÚ nechaly předkládat faktury pouze ve výši poskytnutého příspěvku, byla kontrola prováděna formálně, ačkoliv Zásady MK v bodě 18 části I stanoví: „*Okresní, popř. magistrátní úřady a rovněž MK, MF, popř. MH a ministerstvo životního prostředí, města a regionální památkové ústavy mají kontrolní úlohu při využití příspěvků.*“ OkÚ při vyúčtování ne-

zjišťovaly a nezajistily vrácení části příspěvku do státního rozpočtu z důvodu snížení nákladů, které byly vynaloženy na stavbu od některých vlastníků kulturních památek. Výše příspěvku je odvozována z celkového objemu prací. Např. Magistrát hlavního města Prahy při finančním vypořádání nesledoval, zda byl dodržěn celkový objem prací, neboť si nechal předkládat faktury pouze na částku poskytnutého příspěvku. Nezjistil tak, že při nižším objemu prací měl vlastník vrátit poměrnou část příspěvku.

Prostředky z Programu byly v rozpočtu MK určeny na neinvestiční výdaje. Některé rozsáhlejší obnovy památek však měly charakter rekonstrukcí a vlastníci o nich účtovali na majetkových účtech pro pořízení investic. Ve státním závěrečném účtu jsou však u kontrolovaného Programu vykazovány jen běžné výdaje, tj. výdaje neinvestiční.

Příjemci dotací použili rozpočtové prostředky z Programu ve všech kontrolovaných případech na obnovu určené nemovité kulturní památky.