

01/09

Prostředky státního rozpočtu účelově určené na ochranu životního prostředí

Kontrola byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2001 pod číslem 01/09. Kontrolu řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Smělík.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky vynaloženými na programy zaměřené na ochranu přírody a péči o krajinu a ověřit, zda bylo dosaženo předpokládaných ekologických přínosů.

Kontrolu provedly v období od dubna do října 2001 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru životního prostředí a zemědělství a územních odborů jižní Čechy, střední Čechy, severovýchodní Čechy a střední Morava.

Kontrolováno bylo období let 1999 a 2000, v případě věcných souvislostí i roky předcházející.

Kontrolovanými osobami byly:

- A. Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“);
- B. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (dále jen „AOPK ČR“);
- C. Správa chráněných krajinných oblastí České republiky (dále jen „SCHKO ČR“);
- D. vybraní příjemci finančních prostředků z Programu péče o krajinu:
 - Karel Poprach – TYTO, U Stavu 223, 783 14 Bohuňovice, okres Olomouc;
 - RYBÁŘSTVÍ Třeboň, a. s., Třeboň, Rybářská 801, PSČ 379 85;
 - Správa lesů města Olomouce, Olomouc;
 - město Bavorov, okres Strakonice;
 - město Vodňany, okres Strakonice;
 - obec Zvíkov, okres České Budějovice;
 - obec Buková, okres Prostějov;
- E. vybraní příjemci finančních prostředků (investoři) na sanaci ekologických škod po Sovětské armádě:
 - Ministerstvo obrany;
 - obec Sojovice, okres Mladá Boleslav;
 - obec Všeň, okres Mladá Boleslav;
 - obec Ralsko, okres Česká Lípa;
 - město Milovice, okres Nymburk.

Námítky proti kontrolním protokolům podaly 4 kontrolované osoby. Námítky byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Odvolání proti rozhodnutím o námítkách nebyla podána.

S e n á t NKÚ (ve složení: Ing. Zdeněk Smělík – předseda, JUDr. Jan Holeček, MVDr. Rudolf Němeček,

Ing. Josef Pohl – členové) na svém zasedání dne 27. 11. 2001

s c h v á l i l usnesením č. 01/09/28
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

Kontrola bylo podrobeno hospodaření s finančními prostředky státního rozpočtu vynaloženými na Program péče o krajinu (dále jen „PPK“) a prostředky státního rozpočtu určené na ochranu životního prostředí s vlivem na ochranu přírody a krajiny – na sanaci ekologických škod po Sovětské armádě a přípravu soustavy NATURA 2000.

Program péče o krajinu

PPK podporuje uchování a zlepšování přírodních hodnot, zejména u zvláště chráněných území, a současně přispívá k udržení celkové ekologické rovnováhy krajiny.

Od roku 1997 jsou každoročně z PPK přiznávány neinvestiční finanční prostředky na realizaci ochranných a krajinných opatření podle Směrnic MŽP pro poskytování finančních prostředků v rámci Programu péče o krajinu v roce ... (dále jen „Směrnice“). Směrnice vymezovaly subjekty, které mohly žádat o přiznání finančních prostředků, a činnosti, na které mohly být finanční prostředky přiznány. Dále vymezovaly způsob uvolňování finančních prostředků a kontrolní mechanismy zajišťující jejich účelné využívání.

Ke Směrnicím byl MŽP každoročně vydáván „Metodický pokyn“ s podrobným postupem pro předkládání, projednávání a schvalování žádostí a pro uvolňování finančních prostředků. K čerpání finančních prostředků z PPK na realizaci plánů péče ve vybraných zvláště chráněných územích, tj. na opatření dotačního titulu „D“ pro příslušný rok, zpracovalo MŽP samostatná „Pravidla pro realizaci opatření předmětu podpory ‘D’ v rámci Programu“ (dále jen „Pravidla“).

Kontrola NKÚ byla provedena u MŽP jako správce kapitoly, u organizací řízených MŽP – AOPK ČR a SCHKO ČR z hlediska jejich podílu na organizačním zabezpečení PPK jako pověřených odborných organizací a u organizačních jednotek AOPK ČR a SCHKO ČR – 4 středisek Agentury ochrany přírody a krajiny (dále jen „střediska AOPK“) a 8 správ chráněných krajinných oblastí (dále jen „správy CHKO“), které se podílely na realizaci PPK jako místně příslušná sběrná místa. Dále byla kontrola provedena u vybraných příjemců podpor.

AOPK ČR organizačně zabezpečovala opatření v roce 1999 o objemu 99 904 018 Kč (87 % z celkem

AOPK ČR realizovaných opatření) a v roce 2000 o objemu 81 415 959 Kč (81 %), SCHKO ČR zabezpečovala opatření v roce 1999 o objemu 29 132 463 Kč (37 % z celkem SCHKO ČR realizovaných opatření) a v roce 2000 o objemu 17 730 778 Kč (24 %).

AOPK ČR a SCHKO ČR vystupovaly i jako příjemci finančních prostředků z PPK (dotačních titulů „A“, „B“, „C“ a „D“). AOPK ČR v roce 1999 dosáhla objem 13 % z celkem AOPK ČR realizovaných opatření a v roce 2000 19 %. SCHKO ČR v roce 1999 dosáhla objem 63 % z celkem SCHKO ČR realizovaných opatření a v roce 2000 to bylo 76 %.

Čerpání rozpočtových prostředků MŽP účelově určených na realizaci PPK v letech 1999 a 2000 dosáhlo celkové výše 424 561 000 Kč, z toho v roce 1999 výše 212 697 000 Kč a v roce 2000 výše 211 864 000 Kč.

Sanace ekologických škod po Sovětské armádě

Sovětská armáda využívala v ČR cca 73 různě velkých lokalit, z nichž cca 60 bylo z hlediska charakteru ekologických škod označeno jako významné (například celkové množství kontaminované zeminy bylo odhadnuto na 1,24 mil. m³). Od roku 1991 byly sanační práce postupně zahájeny v nejvíce postižených lokalitách, tím již byla na většině lokalit nezbytná sanace ukončena, přitom většinou nebylo dosaženo uspokojivého ekologického efektu. Výběr lokalit zohledňoval míru jejich ekologické rizikovosti. Hlavními kontaminanty byly ropné uhlovodíky, chlorované uhlovodíky, polychlorované bifenylly, těžké kovy a další toxické látky. Od roku 1991 do roku 2000 (včetně) bylo na sanaci lokalit po Sovětské armádě v ČR vynaloženo celkem 1 048 000 000 Kč.

V souvislosti s výsledky kontrolní akce NKÚ č. 95/24 byly v roce 1996 vesměs ukončeny smlouvy s dodavateli sanačních prací a na lokalitách byly provedeny průzkumné práce a zpracovány analýzy rizik. Tyto byly podkladem pro výběr lokalit (jejichž počet byl redukován na devět), na kterých bude nadále probíhat sanace, a současně byly podkladem pro zadání veřejných zakázek na dokončení sanace určených základů.

V rozpočtu MŽP v letech 1999 a 2000 byly prostředky na sanaci uváděny jako účelový ukazatel. Předmětem financování byly zejména náklady na průzkum, sanaci, supervizi a monitoring lokalit, zpracování studií pro posouzení stavu zátěže v průběhu sanace, komisionářskou činnost, odborné posudky spojené s posouzením návrhů na sanaci a s její realizací, zpracování podkladů pro zadání sanace veřejnou zakázkou a odborného dohledu nad sanací a náklady na pořízení databáze ekologických zátěží po Sovětské armádě. **Práce byly financovány převážně prostřednictvím komisionářů – městských úřadů (dále jen „MěÚ“) a obecních úřadů (dále jen „OÚ“) v příslušných lokalitách sanace na podkladě smluvního vztahu s dodavatelem prací.** Komisionáři uzavírali rámcové smlouvy na celou dobu sanace s dodavatelem, kterého jim v komisionářské smlouvě stanovilo MŽP. V dodatcích

smluv pro každý rok nebo etapu byl specifikován rozsah prací a jejich cen.

Kontrolní činnost v průběhu sanace prováděli pro MŽP na smluvním základě supervizoři, kteří byli vybíráni na základě výběrového řízení dle zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění. V roce 1999 zaplatilo MŽP za supervize celkem 2 359 657 Kč a v roce 2000 celkem 1 376 415 Kč.

V roce 1999 byly ve schváleném rozpočtu výdaje na sanaci ekologických škod po Sovětské armádě ve výši 88 290 000 Kč a skutečné čerpání bylo ve výši 83 939 280 Kč (v tom odměny pro komisionáře 125 000 Kč) s tím, že v roce 2000 byla odvedena zpět do státního rozpočtu částka 1 171 265 Kč. V roce 2000 byly ve schváleném rozpočtu výdaje ve výši 75 046 000 Kč a skutečně čerpáno bylo 74 371 571 Kč (v tom odměny pro komisionáře 245 000 Kč) s tím, že v roce 2001 byla odvedena zpět do státního rozpočtu částka 19 026 Kč.

NATURA 2000

„NATURA 2000“ je jednotná soustava zvláště chráněných území Evropských společenství. Cílem této soustavy je ochrana biodiverzity prostřednictvím cílových druhů a typů přírodních stanovišť a zajišťování jejich vzájemného územního propojení.

Usnesením vlády ze dne 28. 6. 1999 č. 677 byla přijata aproximační strategie v oblasti životního prostředí, v níž se soustavy NATURA 2000 týkají zejména směrnice Rady Evropských společenství, a to „o ochraně volně žijících ptáků“ a „o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin“. Z usnesení vlády vyplývá závazek vytvořit soustavu NATURA 2000, jež bude součástí soustavy chráněných území Evropských společenství a dle předběžných odhadů bude zaujímat asi 15 % rozlohy ČR.

Usnesením vlády ze dne 7. 4. 1999 č. 301 byl schválen zvýšený limit regulace zaměstnanosti v oblasti ochrany životního prostředí v souvislosti s přípravou vstupu ČR do Evropské unie. Koordinací projektu „Příprava odborných podkladů pro vytváření soustavy chráněných území NATURA 2000“ byla MŽP pověřena AOPK ČR. V roce 2000 činily výdaje na přípravu vstupu do Evropské unie týkající se ochrany přírody včetně personálního zajištění celkem 19 332 000 Kč.

II. Kontrolní zjištění

A. Program péče o krajinu

A.1 Ministerstvo životního prostředí

MŽP jako správce kapitoly a ústřední orgán státní správy ochrany přírody v ČR v souvislosti s hospodařením s rozpočtovými prostředky účelově určenými na re-

alizaci PPK porušilo ustanovení § 3 odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, tím, že nevytvořilo potřebné předpoklady pro účelné a hospodárné čerpání. Především

a) nedostatečně usměrňovalo realizaci PPK:

- nevydalo včas pro realizaci PPK v letech 1999 a 2000 předpisy, čímž pro realizaci PPK pověřenými odbornými organizacemi a jejich místně příslušnými sběrnými místy nebyl vytvořen dostatečný časový prostor;
- nezajistilo jeden z prioritních úkolů Státního programu ochrany přírody a krajiny ČR (schváleného usnesením vlády ze dne 17. června 1998 č. 415) – „postupně zabezpečit vzájemné propojování a respektování dotačních titulů resortu zemědělství s krajinotvornými programy MŽP, zejména pokud jde o pozemkové úpravy a mimoprodukční funkce zemědělství. Přehodnotit stávající rozdělení finančních prostředků vyčleněných na tyto činnosti ze státního rozpočtu ve prospěch krajinotvorných programů“. K přehodnocení stávajícího rozdělení finančních prostředků vyčleněných na tyto činnosti ze státního rozpočtu ve prospěch krajinotvorných programů nedošlo;
- v roce 2000 uvolnilo příjemcům podpor finanční prostředky z PPK, aniž pro jejich uvolnění mělo splněnu (Směrnici pro rok 2000) stanovenou podmínku, tj. uzavřeny smlouvy o poskytnutí, čerpání a užití finančních prostředků ze státního rozpočtu. Například s AOPK ČR neuzavřelo MŽP smlouvy o poskytnutí podpory na všechna opatření realizovaná v roce 2000 (dotační tituly „A“, „B“ a „C“) v celkové výši 4 213 000 Kč, obdobně u SCHKO ČR ve výši 4 555 265 Kč. Přitom nezajistilo kontrolu čerpání a užití těchto účelových prostředků;

b) pověřilo organizačním zabezpečením PPK odborné organizace a jejich místně příslušná sběrná místa, ale již nekontrolovalo, jak tyto činnosti zajišťují. Nebyl tak realizován účinný systém pro zajištění řádného plnění povinností při realizaci PPK.

A.2 AOPK ČR a SCHKO ČR

a) Střediska AOPK a správy CHKO jako místně příslušná sběrná místa při realizaci PPK

- nevyžadovaly, aby žádosti o poskytnutí dotace v rámci PPK obsahovaly všechny povinné přílohy, a k neúplným žádostem přesto doporučily přidělit finanční prostředky z PPK. Tento postup byl zjištěn u všech kontrolovaných středisek AOPK a u většiny správ CHKO (z povinných příloh scházely především: časový harmonogram postupu prací, návrh platebního kalendáře /požadavek na čerpání finančních záloh/, prokázání vlastnického /nájemného/ vztahu žadatele k pozemku, vyjádření místně a věcně příslušného orgánu ochrany přírody, prohlášení o nečerpání finančních prostředků z jiných zdrojů a další);

- nevyžadovaly, aby smlouvy o poskytnutí dotace obsahovaly všechny předepsané náležitosti, především podmínky pro uvolňování finančních prostředků a jejich čerpání, popis realizovaných opatření, termín provedení prací, doložení výsledků výběrového řízení a další. Dále nebyla vždy zajištěna podmínka k plnění následné péče na vlastní náklady vlastníka a udržování realizovaných opatření (zjištěno například u Správy CHKO Třeboňsko u akce na „Obnovu a údržbu dubových porostů na hrázích vybraných rybníků...“ s podporou ve výši 1 050 000 Kč pro příjemce Rybářství Třeboň, a. s.);
- nedostatečně formulovaly smluvní podmínky, v důsledku čehož bylo nesnadné uplatňovat smluvní pokuty. SCHKO ČR ani AOPK ČR uplatnění smluvních pokut nedoložily;
- doporučovaly proplatit smluvní cenu v plné výši i v případech, kdy předmět smlouvy nebyl splněn. Změny smluv nebyly prováděny písemnými dodatky;
- neprováděly důsledně kontrolu využití přiznaných finančních prostředků u příjemců během realizace opatření. Kontrolovaná místně příslušná sběrná místa doklady o provedených kontrolách nedoložila;
- prováděly nedostatečně kontrolu dokončených opatření. Zejména tím, že
 - dokladem pro čerpání nebyl vždy úplně a řádně vyplněný protokol o převzetí realizovaných opatření s příloženými doklady,
 - při nedodržení smluvních podmínek nepožadovaly opatření k nápravě na vlastní náklady žadatele,
 - k proplacení smluvních cen opatření docházelo, i když nebyl dodržen nasmlouvaný rozsah prací a nevznikl na ně nárok,
 - v případech, že byla v protokolu o převzetí realizovaných opatření stanovena lhůta k odstranění závad, nebylo doloženo provedení následné kontroly.

Například:

- Středisko AOPK Olomouc ve většině případů neprovádělo kontrolu během realizace opatření. U dokončených akcí doporučovalo uvolnění finančních prostředků v plné výši i přesto, že nebyl splněn nasmlouvaný rozsah prací – v roce 1999 u 7 akcí a v roce 2000 u 14 akcí. U dalších kontrolovaných středisek AOPK a správ CHKO byla konstatována obdobná pochybení.
- Správa CHKO Třeboňsko u příjemce podpory Rybářství Třeboň, a. s., v rámci akce na „vybudování soustavy 2 průtočných tůň“ neměla doloženy celkové náklady opatření. Práce příjemcem podpory nebyly ukončeny v termínu, pokračovaly ještě po podpisu protokolu o převzetí realizovaných opatření, přesto Správa CHKO Třeboňsko doporučila podporu proplatit a potvrdila, že doklady odpovídají uvedené činnosti a opatření byla provedena v rozsahu a termínu určeném smlouvou.

b) AOPK ČR a SCHKO ČR jako pověřené odborné organizace při realizaci PPK

- odsouhlasily v letech 1999 a 2000 seznamy žádostí s tím, že splňují všechna kritéria PPK jak po stránce

věcné, tak i formální, přestože tomu tak nebylo. Například výpočet poskytnuté podpory byl proveden z výměry vyšší, než jaká byla doložena (u Střediska AOPK Pardubice v rámci akce „*ošetření lučních porostů*“ byly doloženy k žádosti podklady pro pozemky o celkové výměře 4,42 ha, podpora však byla vypočtena z výměry 15,2 ha. Obdobně u akce na zlepšení přírodního prostředí „*kosení vlhké louky o výměře 2,03 ha*“ byly k žádosti doloženy podklady pro pozemky o celkové výměře 1,2 ha);

- podepsaly smlouvy o poskytnutí finančních prostředků z PPK, aniž obsahovaly všechny požadované náležitosti (například Středisko AOPK Havlíčkův Brod u akce pro vytváření podmínek pro zachování významných biotopů – na údržbu trvalých travních porostů šetrnou pastvou, s podporou schválenou ve výši 170 000 Kč).

A.3 Příjemci podpor z PPK

a) Dotační tituly „A“, „B“ a „C“ (opatření ochranná a krajinotvorná)

- AOPK ČR čerpala v roce 1999 finanční prostředky na akci „*aktivní podpora populace sokola stěhovavého a raroha velkého v ČR*“, ačkoliv
 - neprovedla výběrové řízení (smluvní cena ve výši 400 000 Kč),
 - částku ve výši 186 424 Kč čerpala na základě objednávek bez uzavřených smluv a protokolů o převzetí realizovaných opatření, z toho částka ve výši 144 247 Kč nebyla doložena,
 - čerpala finanční prostředky, aniž byl splněn předmět smlouvy s MŽP.
 Obdobně v roce 2000 u akce „*aktivní podpora populace sokola stěhovavého a raroha velkého v ČR*“ AOPK ČR čerpala finanční prostředky bez uzavřených smluv a protokolů o převzetí realizovaných opatření, z toho částka ve výši 136 000 Kč nebyla doložena;
- Karel Poprach – TYTO, příjemce podpory u akcí na „*vyhledávání hnízd motáka lužního v zemědělských kulturách*“ ve výši 150 000 Kč (98,4 %) a na „*kontrolu, údržbu a čištění instalované sítě buněk pro sovu pálenou*“ ve výši 1 759 000 Kč (100 %), použil část finančních prostředků ve výši 6 829 Kč, resp. 159 032 Kč v rozporu s účelem poskytnutých dotací. Středisko AOPK Olomouc tyto skutečnosti nezjistilo a naopak v protokolech o převzetí realizovaných opatření ze dne 3. 11. 1999 konstatovalo, že předložené účetní doklady odpovídají provedené činnosti a doporučilo uvolnit nasmlouvané částky finanční podpory;
- Ing. J. Šimonkovi, příjemce podpory na akci „*revitalizace lesních tůň*“ ve výši 276 787 Kč, navrhla Správa CHKO Kokořínsko v rozporu se smluvními podmínkami k proplacení zpracování projektové dokumentace;
- příjemci podpor z PPK nedostatečně zajišťovali následnou péči po převzetí opatření, ke které se smluvně zavázali. Například u Správy lesů města Olomouce u akce „*výsadba geneticky ověřených dřevin*“ bylo zjištěno,

že vysázené stromky jsou neošetřeny a částečně uschle. Místně příslušné sběrné místo (Středisko AOPK Olomouc), které schválilo uvolnění dotace, následnou kontrolu neprovedlo. Obdobné nedostatky v následné péči byly dále zjištěny u města Bavorov, příjemce podpory ve výši 450 000 Kč na „*obnovu prvků zeleně*“, u města Vodňan i u dalších příjemců.

b) Dotační titul „D“ (opatření ve zvláště chráněných územích)

AOPK ČR a SCHKO ČR

- nezajistily, v rozporu s Pravidly pro rok 2000, aby opatření byla zajišťovaná smlouvou (například AOPK ČR v roce 2000 řešila provedení opatření ve 13 případech pouze objednávkou, z toho například ústředí AOPK ČR čerpalo na základě objednávky ze dne 6. 12. 2000 na smaltované tabule částku ve výši 483 120 Kč);
- na základě uzavřených smluv se zhotoviteli v roce 2000 poskytovaly zálohy na termínová plnění, aniž by stanovily jejich výši, termín, případně další podmínky, a to přesto, že Pravidla pro rok 2000 takový postup neumožňovala (například u akce „*ZCHÚ Brouskův mlýn – kosení*“ Střediska AOPK České Budějovice se objednatel a zhotovitel dohodli na možnosti poskytování záloh na termínová plnění po provedení a převzetí jednotlivých odlišných etap prací, aniž by k tomu stanovili výši záloh a podmínky jejich poskytnutí; obdobně zabezpečovala akce další střediska AOPK a správy CHKO);
- nezajistily, aby smlouvy byly podrobně specifikovány včetně určení místa, rozsahu prací (v plošných, objemových či jiných jednotkách) a přesného popisu všech pracovních úkonů;
- u kalkulace nákladů nebyla stanovena výše a struktura vlastních nákladů a dalších složek ceny. Zhotovitelé opatření zahrnovali do kalkulace náklady v různém rozsahu (například Správa CHKO Bílé Karpaty jako příjemce podpor v roce 1999 u 6 smluv neoprávněně nasmlouvala se zhotoviteli mimo jiné údržbu dřevin po dobu 3 let hrazenou z dotace přidělené v roce 1999. Obdobně zjištění bylo i v roce 2000);
- nezajistily postup při zadávání veřejných zakázek v souladu s ustanovením § 49a zákona č. 199/1994 Sb. (například Správa CHKO Kokořínsko si před uzavřením smluv na akci „*výsadba a ochrana jedle bělokore*“ s finančním příspěvkem ve výši 500 990 Kč bez DPH nevyžádala nabídky nejméně od tří zájemců);
- nezajistily, aby podle ustanovení § 10 odst. 10 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, byl každý zásah uskutečňovaný v rámci plánu péče odborně zdokumentovaný a zaevidovaný, tj. v jednom vyhotovení předán do dokumentace Ústředního seznamu ochrany přírody, který vede ústřední pracoviště AOPK ČR. V dokumentaci Ústředního seznamu ochrany přírody byly doloženy výsledky sledování pouze od AOPK ČR, a to za rok 2000; za předcházející léta jen ojediněle. SCHKO ČR ani další příjemci tuto povinnost neplnili.

B. Sanace ekologických škod po Sovětské armádě

B.1 Ministerstvo životního prostředí

MŽP jako správce kapitoly a ústřední orgán státní správy ochrany přírody v ČR při hospodaření s rozpočtovými prostředky účelově určenými na sanace ekologických škod po Sovětské armádě nepostupovalo hospodárně v souladu s ustanovením § 30 odst. 2 vyhlášky č. 205/1991 Sb. tím, že

- nekontrolovalo, zda komisionáři použili poskytnuté prostředky pouze na stanovený účel, a tím rovněž nepostupovalo v souladu s ustanovením § 3 odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 205/1991 Sb.;
- v roce 1999 nepožadovalo vrácení úroků v případech, kdy komisionáři převáděli svěřené finanční prostředky na jiné své účty (například termínované či pro dočasnou úhradu jiných akcí);
- neuplatňovalo sankce za pozdní vyúčtování, například za sanaci lokality „Milovice-tábor“ komisionář předal na MŽP zúčtování uhrazených prostředků ke dni 10. 2. 1999, kde uvedl jako proplacenou i fakturu ve výši 1 745 471,50 Kč, kterou ve skutečnosti uhradil až dne 5. března 1999;
- poskytovalo v roce 1999 finanční prostředky na celou etapu sanačních prací najednou, přičemž etapy byly koncipovány tak, že přesahovaly období rozpočtového roku;
- zavázalo komisionáře k uzavření dodavatelských smluv, ve kterých byla sjednaná cena stanovena jako konečná a nepřekročitelná. Následně pak je zavazovalo cenu díla zvyšovat v rozporu s ustanovením § 40 odst. 2 zákona č. 199/1994 Sb. (například pro lokalitu „Milovice-Boží Dar“ byla sjednaná cena 27 860 551 Kč, která byla dodatky postupně navýšena na celkovou částku 38 555 401 Kč tj. o 38 %; na lokalitě „Ralsko-Kuřivody“ celková výše nákladů akce vzrostla z původní částky 5 240 056 Kč na konečnou částku 6 917 610 Kč, tj. o 32 %);
- nevěnovalo dostatečnou pozornost průzkumovým pracím a zpracování analýz rizika, v důsledku toho často docházelo k novým zjištěním, a tím k navyšování rozpočtu a k prodlužování délky trvání sanačních prací. Například na lokalitě „Milovice-Boží Dar“ supervizor považoval průběžné sanační průzkumové práce a doplňkové sanace provedené zhotovitelem z ekologického hlediska za nedostačující, především v oblasti styku lokalit „Všejanya-les“ a letiště „Milovice-Boží Dar“. Bez řešení problematických oblastí nebylo možno dostatečně optimalizovat sanační zásah a ani zodpovědně zhodnotit možnost jeho ukončení (dosažení cílových limitů sanace). V důsledku toho:
 - byl dodatkem ke smlouvě navýšen celkový rozpočet o 9 749 850 Kč jako o náklad na odstranění zjištěné významné kontaminace na dílčí lokalitě „čistírna“, přitom možný výskyt tohoto znečištění byl zmiňován již od roku 1995, avšak v analýze rizika toto nebylo specifikováno;
 - již ke dni ukončení této kontroly byl termín dokončení prací prodloužen o cca 15 měsíců.

V některých případech byly práce ukončeny v původně plánovaném termínu, avšak stanovené limity nebyly splněny. Jednalo se např. o lokality „Ralsko-Kuřivody“, „Olomouc-Neředín“ a „Všejanya-les“. V těchto případech bylo konstatováno, že „Sanační limity nemohly být zhotovitelem splněny z objektivních důvodů...“, přitom supervizor zakázky „Všejanya-les“, který zároveň pracuje jako expert MŽP na lokalitě „Milovice-Boží Dar“, na základě znalosti obou lokalit doporučoval řešit vzájemné ovlivnění lokalit v rizikové analýze;

- nekontrolovalo kvalitu prováděcích projektů, které schvalovalo. Například ve smlouvě na sanaci lokality „Olomouc-Neředín“ se zhotovitel sice zavázal nepřekročit nasmlouvané sanační limity na „dobu určenou v prováděcím projektu“, avšak tento údaj se v něm nevyskytoval.

B.2 Komisionáři

Komisionáři jako smluvní partneři MŽP nedodržovali smluvní podmínky, zejména použití poskytnutých prostředků výhradně ke stanovenému účelu, vedení zvláštního účtu, oddělené účtování, a podobně:

- město Milovice v roce 1999 po dobu 3 měsíců neoprávněně použilo pro svou potřebu finanční prostředky účelově poskytnuté (ve výši 5 000 000 Kč) na sanaci lokality „Milovice-Boží Dar“. V roce 1998 neoprávněně převedlo prostředky ve výši 4 300 000 Kč na jiné své účty a prostředky vrátilo na zvláštní účet pouze na úhradu faktur dodavatele;
- dále v roce 1999 po dobu 3 měsíců neoprávněně použilo na jinou akci finanční prostředky poskytnuté (ve výši 15 000 000 Kč) na sanaci lokality „Milovice-tábor“. K datu 30. 6. 1999 vrátilo na zvláštní účet částku cca 14 000 000 Kč, ze které pak uvolňovalo platby dodavatelům. V únoru roku 2000 převedlo na zvláštní účet částku 1 000 000 Kč za účelem vrácení nevyčerpané částky 1 171 000 Kč do rozpočtu MŽP (odesláno až 2. 3. 2000). Obdobně postupovalo již v roce 1998, kdy převedlo na jiné své účty celou poskytnutou částku (ve výši 20 138 557 Kč) a na zvláštní účet poukázvalo příslušné částky vždy ke dni splatnosti dodavatelských faktur;
- obec Ralsko obdržela v březnu roku 1999 na sanaci lokality „Ralsko-Hradčany“ částku 30 240 000 Kč. Od července 1999 až do konce etapy postupně převáděla celý zůstatek zvláštního účtu na termínované účty a v období splatnosti faktur dodavatelům příslušné částky na zvláštní účet vrátila;
- Vojenská ubytovací a stavební správa Olomouc ukončila financování v souladu s uzavřenou smlouvou ke dni 30. 9. 1999, následně pak uzavřela (se souhlasem MŽP) dne 31. 1. 2000 novou smlouvu na dobu od 1. 2. 2000 do 31. 5. 2000 s věcným plněním za 250 300 Kč se stejným dodavatelem, čímž porušila ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 199/1994 Sb.;
- obec Všejanya neúčtovala finanční prostředky na sanační práce odděleně;

- město Zákupy používalo účet uvedený ve smlouvě s MŽP pouze pro příjem finančních prostředků, z něhož je pak převádělo na svůj běžný účet.

C. NATURA 2000

- V oblasti ochrany přírody a krajiny bylo na základě usnesení vlády ze dne 7. 4. 1999 č. 301, týkajícího se zvýšení limitu regulace zaměstnanosti v oblasti ochrany životního prostředí v souvislosti s přípravou vstupu ČR do Evropské unie, příkazem ministra životního prostředí přiděleno 9 funkčních míst do sekce ochrany přírody a krajiny MŽP. Této problematice se však v roce 1999 bezprostředně věnovali pouze dva a v roce 2000 tři pracovníci.
- V rozpočtu na rok 2000 bylo AOPK ČR zohledněno rozšíření kapacity o 7 pracovníků včetně finančních prostředků na provozní výdaje. AOPK ČR přidělené navýšení prostředků na zajištění úkolu NATURA 2000 čerpala v plné výši, ovšem nenaplnila zvýšený limit pracovníků.
- Účelově přidělené finanční prostředky na rok 2000 nevedla AOPK ČR ve svém účetnictví odděleně, pouze prostředky na „odborné zázemí NATURA 2000“ ve výši 3 690 000 Kč byly vedeny pod přiděleným účelovým znakem. Přesto byly při zúčtování se státním rozpočtem vykázány jako účelově čerpané všechny přidělené prostředky.
- Z přidělené částky ve výši 6 590 000 Kč použila AOPK ČR částku 2 498 749 Kč na zvýšení provozních nákladů. Většina těchto prostředků byla původně zúčtována na jiné položky a v závěru roku přeúčtována na NATURU 2000. U takto použitých prostředků je obtížné rozlišit účelovost jejich použití.
- V prosinci 2000 obdržela AOPK ČR účelové prostředky (včetně podrobného rozpisu jejich použití) ve výši 5 865 000 Kč. AOPK ČR rozpis čerpání poskytnutých účelových prostředků nedodržela. Byly provedeny přesuny mezi jednotlivými položkami a na úkor odborných prací byly posíleny zejména položky provozních nákladů. Část finančních prostředků ve výši 310 000 Kč byla neoprávněně použita (na nákup osobních ochranných pomůcek pro pracovníky, kteří se na akci NATURA 2000 nepodíleli).

III. Systémové nedostatky

Program péče o krajinu

MŽP jako správce kapitoly pro hospodaření s rozpočtovými prostředky účelově určenými na realizaci PPK v letech 1999 a 2000 vypracovalo neúplné a nepřesné předpisy především tím, že

- nestanovilo postup pro příjemce podpor (dotační tituly „A“, „B“ a „C“), kteří realizaci opatření zajišťovali smluvně;
- nespécifikovalo odměnu, pokud práce prováděli příjemci podpor ve vlastní režii, ani nezohlednilo vliv in-

flace na příliš nízké maximální výše odměny (například od roku 1998 na kosení a podobně);

- nestanovilo způsob oceňování vlastních výkonů, jejich vykazování a čerpání;
- předpisy pro jednotlivé roky nebyly vydávány včas (byly schváleny v únoru až březnu). V době, kdy podle nich mělo být již postupováno, nebyly k dispozici.

Vyhodnocení realizovaných opatření v rámci PPK v jednotlivých letech 1999 a 2000 nebylo prováděno MŽP ani pověřenými odbornými organizacemi i přesto, že realizovaná opatření PPK byla spojena s plněním prioritních úkolů Státního programu ochrany přírody a krajiny ČR, schváleného jako výchozí strategický dokument, který měl být průběžně upřesňován, zejména podle možností státního rozpočtu.

Koordinace mezi jednotlivými krajinotvornými programy v rámci MŽP neexistuje a neexistuje ani mezi podpůrnými programy jiných resortů, což nepřispívá k efektivnímu využití finančních prostředků ze státního rozpočtu.

Sanace ekologických škod po Sovětské armádě

MŽP jako zadavatel veřejné zakázky neuzavíralo smlouvu s vítězi výběrových řízení na dodavatele sanačních prací, která vyhlášovalo. Smlouvu na realizaci uzavíral komisionář (MěÚ nebo OÚ), který obchodní veřejnou soutěž na dodavatele nevyhlášoval, čímž byl obcházen účel zákona č. 199/1994 Sb. Tímto svým postupem MŽP mj. vytvořilo situaci, kdy komisionáři v podstatě v rozporu s ustanovením § 3 odst. 1 téhož zákona uzavírali smlouvy „bez vyhlášení obchodní veřejné soutěže na dodavatele“.

MŽP komisionářskými smlouvami smluvně zavazovalo komisionáře k uzavření dodavatelských smluv, jejichž znění navrhovalo a před podpisem odsouhlasovalo. Smluvní cena byla stanovena jako konečná a nepřekročitelná. Následně pak dodatky komisionářských smluv komisionáře zavazovalo uzavírat dodatky smluv s upravenou, resp. zvýšenou cenou díla dle vlastních pokynů, což je v rozporu se zákonem č. 199/1994 Sb.

MŽP nevěnovalo dostatečnou pozornost průzkumným pracím a zpracování analýz rizika. V důsledku toho často docházelo k novým zjištěním, a tím k navyšování rozpočtu a k prodlužování délky trvání sanačních prací. Přitom analýzy rizik vesměs hodnotily stav území, které bylo již podrobně zmapováno dříve probíhajícími sanacemi (po dobu 3 až 5 let).

Přestože MŽP požadovalo, aby dodavatelské smlouvy obsahovaly ustanovení: „Zhotovitel dává záruku na to, že smluvní limity sanace nebudou překročeny po dobu stanovenou v prováděcím projektu sanačních prací“, nebyla zajištěna jednoznačná identifikace platné (odsouhlasené) verze projektu a MŽP ani důsledně nekontrolovalo kvalitu prováděcích projektů, které musely být odsouhlaseny dle komisionářské smlouvy.

NATURA 2000

Koncem roku 1998 vyplynula z jednání o vstupu ČR do Evropské unie nutnost řešit mj. i úkol NATURA 2000 s tím, že od roku 1999 bude nezbytné zahájit konkrétní odborné činnosti. Až téměř po třech letech od začátku trvání úkolu byla na MŽP dne 27. 2. 2001 ustanovena „řídící skupina“ pro zajištění tohoto úkolu.

MŽP nekontrolovalo, zda podřízené organizace dodržovaly stanovené podmínky pro účelové použití všech vynaložených prostředků. Například AOPK ČR neúčtovala odděleně o všech účelově poskytnutých finančních prostředcích na NATURU 2000.

IV. Vyhodnocení

MŽP pro účelné a hospodárné čerpání rozpočtových prostředků účelově určených na PPK nevytvořilo předpoklady, zejména tím, že

- nestanovilo úplná a přesná pravidla pro čerpání účelových prostředků na realizaci PPK;
- nezajistilo řádnou kontrolu realizace opatření PPK, což umožnilo ne vždy odpovědné a hospodárné využití rozpočtových prostředků. Pověřilo organizačním zajištěním PPK odborné organizace, ale již nekontrolovalo, zda plní svěřené povinnosti. Současně pověřeným odborným organizacím umožnilo čerpání finančních prostředků z PPK jako příjemcům podpor, aniž toto čerpání dostatečně kontrolovalo;
- nesplnilo povinnost vyplývající ze Státního programu ochrany přírody a krajiny ČR – propojování dotačních titulů resortu zemědělství s krajinotvornými programy MŽP. Z tohoto důvodu nebyl splněn ani další úkol týkající se přehodnocení stávajícího rozdělení finančních prostředků vyčleněných na tyto činnosti ze státního rozpočtu. K přesunu finančních prostředků ve prospěch krajinotvorných programů nedošlo;
- stávající objem uvolňovaných finančních prostředků PPK postačuje na provedení jen asi poloviny plánovaných opatření, která jsou uvedena ve schválených plánech péče (odhad odborných organizací). S ohledem na prioritní úkoly v ochraně přírody a krajiny stanovené Státním programem ochrany přírody a krajiny ČR (především úkoly – zlepšení stavu lesa, zalesňování a zatravnění niv, ekostabilizační prvky v zemědělské krajině, revitalizace vodních toků, mokřady a další) je objem uvolněných finančních prostředků naprosto nedostatečný. Zlepšení situace lze dosáhnout koordinací státních podpůrných programů různých resortů – MŽP, Ministerstva zemědělství a Ministerstva pro místní rozvoj, které ovlivňují přírodu a krajinu v souladu s cílem Státního programu ochrany přírody a krajiny ČR;

- nezajistilo vyhodnocení realizovaných opatření z hlediska dosažení předpokládaných ekologických přínosů v rámci PPK i přesto, že realizovaná opatření PPK jsou spojena s plněním prioritních úkolů Státního programu ochrany přírody a krajiny ČR.

Problematika poskytování a čerpání finančních prostředků z rozpočtové kapitoly Ministerstva životního prostředí na sanace lokalit po Sovětské armádě byla NKÚ kontrolována již v rámci kontrolních akcí č. 95/24 a č. 98/20. Některé nedostatky však nadále přetrvávají:

- v roce 1999 byly finanční prostředky (včetně komisionářské odměny) poukazovány komisionářům na zvláštní účet na začátku etapy. Tímto postupem MŽP umožnilo komisionářům převádět finanční prostředky určené na sanaci na jiné účty a používat pro svou potřebu. Opatření k odstranění zjištěných nedostatků přijalo MŽP až v roce 2000. Jedná se zejména o poukazování prostředků na účet komisionáře pouze zálohově na dobu 3 měsíců. Etapy sanačních prací jsou koncipovány v dodatcích ke smlouvám tak, že nepřesahují období rozpočtového roku, a jsou stanovena pravidla nakládání s úroky vzniklými na účtech komisionářů;
- prakticky u všech lokalit došlo k podstatným změnám smluvních ujednání, a to zejména ke zvýšení ceny díla (až o 38 %), prodloužení termínů plnění, včetně nesplnění stanovených sanačních limitů. V nemalé míře to souviselo s nedůsledně provedeným průzkumem lokalit a na jeho základě zpracovanými analýzami rizika. Ty byly podkladem pro zpracování nekvalitních zadávacích podmínek pro výběrová řízení na dodavatele prací. V této souvislosti lze konstatovat, že MŽP nevytvořilo podmínky pro hospodárné a účelné čerpání vyčleněných prostředků státního rozpočtu;
- z hlediska zlepšení kvality životního prostředí nebyly doposud komplexní přínosy sanačních prací kvantifikovány, a to ani ve vztahu k vynaloženým prostředkům.

MŽP nevytvořilo předpoklady pro realizaci soustavy NATURA 2000 (která je podmínkou pro splnění základního požadavku Evropské komise, aby ČR k datu vstupu do Evropské unie měla zpracovaný tzv. národní seznam území zvláštní ochrany):

- uvolňovalo sice na zajištění tohoto úkolu finanční prostředky, avšak již nekontrolovalo a průběžně neusměrňovalo jejich skutečné využití;
- využití vyčleněných pracovních kapacit a zejména finančních prostředků nesloužilo výhradně pro NATURU 2000.

Přestože se vesměs jedná o prioritní úkoly Státního programu ochrany přírody a krajiny ČR, nebyla jim v kontrolovaném období věnována dostatečná pozornost.