

97/13

Kontrolní závěr z kontroly „Výběr a užití finančních prostředků v oblasti ochrany ovzduší“

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1997 pod číslem 97/13. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Smělík.

Cílem kontroly bylo prověřit postup při stanovení, vybírání a převodech finančních prostředků na úseku ochrany ovzduší a způsob užití účelově určených prostředků za období let 1995 - 1996 zejména se zaměřením na velké a střední zdroje znečištění.

Kontrolované osoby:

- A. Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“)
- B. Česká inspekce životního prostředí - ředitelství (dále jen „ČIŽP“) a oblastní inspektoráty ČIŽP (dále jen „OI ČIŽP“) Plzeň, Ústí nad Labem, Brno a Ostrava
- C. Státní fond životního prostředí ČR (dále jen „Fond“)
- D. Finanční úřady (dále jen „FÚ“) v Ústí nad Labem, Sokolově, Chebu, Brně, Plzni, Pardubicích, Svitavách, Jindřichově Hradci, Pelhřimově, Kladně, Příbrami, Mostě, Lounech a Ostravě
- E. Okresní úřady (dále jen „OkÚ“) Sokolov, Cheb, Pardubice, Svitavy, Jindřichův Hradec, Pelhřimov, Kladno, Příbram, Most, Louny
- F. Provozovatelé zdrojů znečištění ovzduší (dále jen „provozovatelé“)
(Za velké zdroje bylo kontrole podrobena 11 kontrolovaných osob, za střední zdroje bylo kontrole podrobena 17 kontrolovaných osob.)
- G. Příjemci podpory na ochranu ovzduší (dále jen „příjemci“)
(Kontrola byla provedena u 8 příjemců podpory.)

Kontrolu provedli v období od června 1997 do října 1997 pracovníci odboru životního prostředí a výstavby NKÚ a oblastních odborů NKÚ Beroun, Ústí nad Labem, Most, Sokolov, Plzeň, Tábor, Pardubice, Brno a Ostrava.

Námítky ke kontrolním protokolům, které podaly kontrolované osoby v pěti případech, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Odvolání proti rozhodnutí o námítkách, které podal Fond, bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

S e n á t N K Ú (ve složení: Ing. Zdeněk Smělík - předseda, JUDr. Jiří Drábek, Ing. Jana Krejčová a Ing. Josef Pohl - členové) na svém zasedání konaném dne 18. 12. 1997

s c h v á l i l usnesením č. 97/13/347
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I**Úvod do kontrolované problematiky**

Povinnost platit poplatky za znečištění ovzduší mají právnické a fyzické osoby provozující velké, střední a malé zdroje znečištění podle ustanovení § 6 zákona ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečištění, a podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší). O výši poplatku provozovatelů velkých zdrojů znečištění rozhodují OI ČIŽP, o výši poplatku středních zdrojů rozhodují OkÚ. Poplatky provozovatelů velkých a středních zdrojů jsou příjmem Fondu. Výběr poplatků do 30. 9. 1994 prováděly orgány ochrany ovzduší. Od 1. 10. 1994 zákonem č. 158/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 389/1991 Sb., tato povinnost pokud jde o velké a střední zdroje znečištění přešla na místně příslušné FÚ.

Orgány ochrany ovzduší rozhodují o stanovení výše poplatků za znečištění ovzduší podle zákona ČNR č. 389/1991 Sb. Řízení o vyměření poplatků podléhá režimu zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, podle kterého postupují při vybírání poplatků v rámci dělené správy i místně příslušné FÚ. Vybrané finanční prostředky pak FÚ převádějí Fondu, který s nimi nakládá podle zákona ČNR č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

Za kontrolované období let 1995-1996 dosáhly příjmy Fondu z poplatků za znečištění ovzduší celkem 2 431 200 000 Kč a výdaje na podporu opatření ke zlepšení ovzduší dosáhly 1 359 200 000 Kč.

II**Kontrolní zjištění****A. Ministerstvo životního prostředí**

MŽP porušilo ustanovení § 24 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších změn a doplňků, kde je mj. uvedeno:

„Ministerstva pečují o náležitou právní úpravu ...; dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.“

O d ů v o d ě n í:

MŽP jako orgán vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí a ústřední orgán státní správy pro ochranu ovzduší nečinilo v souvislosti s legislativně

neřešeným výkonem vrchního státního dozoru taková opatření, která by vedla k zachování zákonnosti na úseku ochrany ovzduší. Tento stav ve svých důsledcích přispěl k častému porušování právních předpisů v celém systému stanovení, výběru a užití finančních prostředků v oblasti ochrany ovzduší, které se v letech 1995 - 1996 negativně projevilo na výši skutečně vyměřených a vybraných poplatků. Nedostatky se projevily také na skutečnosti, že některé vyměřené poplatky z let 1991 - 1994 nebyly dosud vybrány a převedeny Fondu k využití.

MŽP přitom jednotlivé články systému ochrany ovzduší spravuje, nebo jsou mu podřízeny při výkonu státní správy a MŽP je v tomto případě řídí (mj.) vydáváním směrnic a zároveň kontroluje jimi prováděný výkon státní správy, nebo je přímo řídí. Tak tomu je ve smyslu ustanovení § 1 odst. 3 zákona ČNR č. 388/1991 Sb., kde je uvedeno:

„Správcem Fondu je ministerstvo životního prostředí (dále jen ‚ministerstvo‘).“,

resp. ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, kde je uvedeno:

„Zřizuje se Česká inspekce životního prostředí České republiky (dále jen ‚inspekce‘) jako orgán státní správy, který je podřízen ministerstvu životního prostředí České republiky (dále jen ‚ministerstvo‘).“,

resp. ve smyslu ustanovení § 17 odst. 2 zákona ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění zákona č. 321/1992 Sb., kde je uvedeno:

„Při výkonu státní správy jsou okresní úřady podřízeny příslušnému ústřednímu orgánu státní správy.“

B. Česká inspekce životního prostředí

1. ČIŽP porušila ustanovení čl. 11 odst. 2 písm. e) Statutu České inspekce životního prostředí z dubna 1993 (statut byl vydán k provedení ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa), kde je mj. uvedeno:

„Ředitelství prostřednictvím svých odborů ..., řídí a sjednocuje činnost inspekce a OI ...“

e) oddělení informatiky a souhrnných agend ...“

Přičemž náplň pracovní činnosti tohoto oddělení je uvedena v části A (ředitelství inspekce) bodě 5 přílohy 1 Statutu ČIŽP.

„Oddělení informatiky a souhrnných agend ...“

- vytváří a doplňuje informační systém inspekce v návaznosti na Státní informační systém životního prostředí,

- vede evidenci pokut a poplatků ...“

O d ů v o d n ě n í:

Ředitelství ČIŽP vedlo evidenci poplatků za znečišťování ovzduší, která nemá dostatečnou vypovídací

schopnost o skutečně vyměřených poplatcích. V důsledku toho je nedostatečným podkladem pro zpracování souhrnné evidence poplatků a vytváření a doplňování informačního systému inspekce v návaznosti na jednotný informační systém o životním prostředí.

Údaje z evidence o celkové výši poplatků vyměřených ČIŽP v letech 1995 - 1996 vykazují značné nepřesnosti a nejasnosti. Zahrnují duplicity, součtové chyby, údaje neidentifikované a další nedostatky, jak bylo zjištěno z dokladů u kontrolovaných OI ČIŽP a jim místně příslušných FÚ.

Mezi údaji z evidence ředitelství ČIŽP a skutečně vyměřenými poplatky u 4 kontrolovaných OI ČIŽP v letech 1995 - 1996 byl zjištěn rozdíl v celkové částce 232 324 407 Kč. (Poplatky skutečně vyměřené OI ČIŽP byly v roce 1995 nižší o částku 93 377 727 Kč a v roce 1996 o částku 138 946 680 Kč). Lišily se i počty rozhodnutí skutečně vydaných jednotlivými OI ČIŽP oproti údajům vedeným v evidenci ředitelství ČIŽP.

Se zjištěným stavem evidence poplatků úzce souvisí i skutečnost, že data evidence nebyla a dosud nejsou řádně využívána, a to jak pro potřeby MŽP a Fondu, tak i samotnou ČIŽP. Ředitelství ČIŽP údaje bez úpravy pouze sumarizuje pro potřeby MŽP (Českého hydrometeorologického ústavu - ČHMÚ a Českého ekologického ústavu) a pro vlastní potřebu je nevyužívá. Dále bylo zjištěno, že ani ČHMÚ, který vede Informační systém kvality ovzduší, tyto údaje o výši vyměřených poplatků nevyužíval, protože je neměl zahrnutý mezi údaji sledovanými.

2. ČIŽP porušila

a) ustanovení ze str. 4 „Sdělení Ministerstva životního prostředí ČR k ukládání, vybírání a vymáhání poplatků za znečišťování ovzduší ze středních a velkých zdrojů znečišťování“ (ze dne 8. 2. 1995, č. j. 400/475/1994) a následně upřesněného v dodatku ke Sdělení (ze dne 31. 3. 1995 č. j. 400/1248/1995), vydaných v souvislosti s účinností zákona č. 158/1994 Sb. a určených OkÚ, magistrátům měst a ČIŽP (dále jen „Sdělení“), kde je mj. uvedeno:

„Orgány ochrany ovzduší zašlou bez zbytečného odkladu místně příslušnému finančnímu úřadu souhrnný seznam všech dlužníků poplatků s jejich přesným označením, s uvedením výše nedoplatků, údajů o původní splatnosti dlužných částek, doložky o vykonatelnosti a dne, ke kterému je seznam sestavován, jakož i další potřebné podklady k vymáhání poplatků ...“ ;

b) ustanovení ze str. 2 a 3 Sdělení, kde je mj. stanoveno:

„Orgány ochrany ovzduší, tj. ... okresní úřad, oblastní inspektorát ČIŽP, zašlou místně příslušným finančním úřadům rozhodnutí o vyměření poplatků za znečišťování ovzduší nejpozději do 7 dnů ode dne jejich doručení poplatníkům ... a to vždy s doložkou o jejich vykonatelnosti.“

„Orgány ochrany ovzduší dále zašlou místně příslušnému finančnímu úřadu ve lhůtě do 7 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o vyměření poplatku

- *písemné sdělení, že rozhodnutí nabylo právní moci a to v případech, kdy proti rozhodnutí nebylo podáno odvolání ..., nebo*
- *pravomocné rozhodnutí o odvolání s doložkou o nabytí právní moci jen v případech, kdy na podkladě odvolání byla uložena poplatková povinnost rozhodnutím o odvolání změněna.“*

O d ů v o d n ě n í:

ad a) Plnění povinnosti zpracovat seznam dlužníků poplatků za velké zdroje znečištění ovzduší z let 1991 až 1994 provádělo ředitelství ČIŽP bez účasti jednotlivých oblastních inspektorátů a povinnost zaslat jej místně příslušnému FÚ realizovalo jen po částech. Kompletní převod nebyl dosud ukončen.

V důsledku toho byla za velké zdroje znečištění ovzduší v letech 1991 - 1994 z celkově vyměřených poplatků ve výši 2 912 905 346 Kč Fondu převedena pouze částka ve výši 2 766 802 706 Kč a FÚ postupně předána k vymáhání částka jen ve výši 101 473 136 Kč.

ad b) Tím, že OI ČIŽP řádně nepostupovaly podle Sdělení, nezabezpečily, aby místně příslušné FÚ obdržely potřebné údaje o zákonných platebních povinnostech provozovatelů v požadovaných termínech. V důsledku toho došlo následně k opožděnému výběru finančních prostředků z poplatků a pak i k převodu na Fond.

Např.: Za rok 1995 OI ČIŽP Plzeň předal FÚ rozhodnutí s celkovou částkou 75,5 mil Kč až dopisem ze dne 19. 9. 1995. Stejným způsobem byla opožděně předána rozhodnutí za rok 1996 v částce cca 80 mil. Kč rovněž najednou dopisem ze dne 19. 11. 1996. V důsledku toho byly poplatky za rok 1995 převedeny Fondu až v závěru roku 1995 a některé v únoru 1996. Poplatky zaplacené v průběhu roku 1996 nebyly převedeny v témže roce do Fondu vůbec. Rozhodnutí o poplatku v částce 864 328 Kč z 31. 12. 1996 nebylo do doby kontroly ani předáno. V případě OI ČIŽP Ústí nad Labem pak rozhodnutí o poplatku ze dne 15. 6. 1996 v částce 504 000 Kč nebylo předáno ve stanoveném termínu.

3. ČIŽP porušila ustanovení § 8 odst. 5 zákona ČNR č. 389/1991 Sb., kde je uvedeno:

„Pokud provozovatel prokazatelně zahájil u zdroje znečištění práce na snížení emisí zpoplatněných škodlivin, odkládá se mu placení poplatku ve výši 40 % po dobu realizace opatření. Dokončí-li provozovatel tyto práce v souladu se stanovenými podmínkami ve smyslu odstavce 2, rozhodne orgán ochrany ovzduší o prominutí povinnosti poplatek doplatit. Při nedodržení podmínek odkladu rozhodne orgán ochrany ovzduší o povinnosti poplatek doplatit a stanoví k tomu příslušnou lhůtu.“

a zároveň ustanovení § 2 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., kde je uvedeno:

„Daňové řízení je povinen správce daně i z vlastního podnětu zahájit vždy, jakmile jsou splněny zákonné

podmínky pro vznik či existenci daňové pohledávky, a to i v případech, kdy daňový subjekt nesplnil v tom směru buď vůbec, nebo řádně své povinnosti.“

O d ů v o d n ě n í:

Tím, že OI ČIŽP Plzeň nezahájil řízení o uložení poplatku vždy, jakmile byly splněny podmínky pro vznik či existenci pohledávky, došlo k tomu, že nebyl doplacen poplatek v částce 1 079 312 Kč. OI ČIŽP Plzeň odložil placení poplatku ve výši 40 % (tj. v částce 1 040 544 Kč) provozovateli Škoda Energetika, s. r. o., po dobu realizace opatření k nápravě „odsířování a elektrofiltr“, tj. od 1. 5. 1996 do doby kolaudace této stavby k 31. 12. 1996. Přestože uvedený provozovatel stanovenou podmínku nesplnil, OI ČIŽP nerozhodl o povinnosti poplatek doplatit a nestanovil k tomu příslušnou lhůtu.

Obdobně tomu bylo i v případě obce Rovná, u které odklad v částce 38 768 Kč byl podmíněn ukončením provozu stávající kotelny a kolaudací nově budované plynové kotelny k 31. 12. 1996. Provozovatelé podmínky OI ČIŽP Plzeň nesplnili a do doby ukončení kontroly nebyli k tomu, aby doložili splnění podmínek uložených v rozhodnutí, ani vyzváni.

C. Státní fond životního prostředí

1. Příjmy Fondu z poplatků za znečištění ovzduší dosáhly

- v roce 1995 výše 1 163,4 mil. Kč,
- v roce 1996 výše 1 267,8 mil. Kč.

Při zpracovávání rozpočtů si vyžádal Fond podklady pouze od ČIŽP za velké zdroje znečištění ovzduší. Podle dokladů Fondu se vyžádané údaje pro rok 1995 týkaly objemu poplatků roku 1994. Údaje pro rok 1996 ČIŽP nepředložila. Za střední zdroje (od OkÚ) Fond údaje nedoložil.

Kontrolou bylo zjištěno, že v rozpočtech Fondu na roky 1995 a 1996 nevycházely údaje o příjmech za složku ovzduší z vazby na skutečnou výši vyměřených poplatků, ale byly Fondem na základě vývoje příjmů pouze odhadovány. Fond pak úroveň plnění příjmů za znečištění ovzduší neobjektivně ovlivnil přiřazováním dalších položek (např. úroků a splátek půjček). Takové plnění příjmů s omezenou vypovídací schopností bylo následně prostřednictvím rozborů hospodaření předkládáno MŽP, Ministerstvu financí a Poslanecké sněmovně. Při neplnění příjmů Fond neinicioval žádná opatření směřující k nápravě, zejména pokud jde o evidenci příjmů vedenou z hlediska časového a druhového.

2. Fond poskytl na podporu ochrany ovzduší finanční prostředky

- v roce 1995 ve výši 690,9 mil. Kč,
- v roce 1996 ve výši 668,3 mil. Kč.

Finanční prostředky na ochranu ovzduší (dále jen „podpora“) jsou poskytovány Fondem formou dotací nebo úrokové výhodných půjček.

Tyto finanční prostředky se mají poskytovat v souladu s ustanoveními zákona č. 388/1991 Sb., Statutem Fondu, Směrnicí ministerstva životního prostředí České republiky o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí České republiky (dále jen „Směrnice“) a na základě rozhodnutí ministra (dále jen „Rozhodnutí“). V souladu s tímto Rozhodnutím uzavře Fond s žadatelem písemnou smlouvu o poskytnutí podpory.

2.1. Fond jako orgán poskytující finanční prostředky na ochranu ovzduší postupoval při uzavírání smluv v rozporu s ustanovením § 4 odst. 2 zákona ČNR č. 388/1991 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Prostředky z Fondu se poskytují žadatelům za podmínek stanovených statutem a směrnicí.“,

a porušil čl. 7 odst. 3 Směrnice, kde je uvedeno:

„Smlouva o poskytnutí podpory mezi žadatelem a Fondem bude uzavírána před datem zahájení realizace opatření. Pouze v ojedinělých odůvodněných případech bude zvažován vstup Fondu do rozestavěných akcí.“

O d ů v o d n ě n í:

Fond porušil výše uvedené ustanovení tím, že v rozporu s ustanovením čl. 7 odst. 3 Směrnice uzavřel v kontrolovaném období 11 smluv o poskytnutí podpory v celkové částce 33 667 000 Kč po ukončení realizace podporovaného opatření. Kromě toho uzavřel 63 smluv v částce 1 019 401 455 Kč až v průběhu realizace podporovaného opatření, tedy nikoliv v ojedinělých případech. Až po realizaci podporovaného opatření uzavřel Fond smlouvy s Kongregací sester sv. Hedviky, Církví československou husitskou, Domovem důchodců Proseč-Obořiště a Markem Lukášem - K 1117 se sídlem Praha 3.

Kontrolou bylo zjištěno, že Fond ani v jednom případě neřešil nestandardní situaci při uzavírání smluv formou výjimky ze Směrnice udělené ministrem životního prostředí, i když to Příloha tohoto předpisu umožňovala.

2.2. Dále Fond postupoval při realizaci podpor v rozporu s ustanovením § 4 odst. 2 zákona ČNR č. 388/1991 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Prostředky z Fondu se poskytují žadatelům za podmínek stanovených statutem a směrnicí.“,

tím, že porušil ustanovení Přílohy 3a Směrnice na rok 1994, kde je mj. uvedeno:

„Nezbytné doklady, které jsou předkládány jako příloha k žádosti o podporu ze SFŽP ČR ... F.2. Závěr výběrového řízení v dodavatelském zajištění ve smyslu Zadávacího řádu staveb aktualizovaného obchodním zákoníkem č. 513/91 Sb. ... Pokud výběrové řízení nebylo zatím ukončeno, předkládá se jeho vyhodnocení dodatečně.“

O d ů v o d n ě n í:

Fond uzavřel s obcí Staré Město pod Landštejnem smlouvu č. 02629421 na poskytnutí investiční dotace

v částce 23 824 000 Kč, aniž investor provedl výběr dodavatele podporované akce ve smyslu Zadávacího řádu staveb.

Smlouva mezi Fondem a příjemcem podpory byla uzavřena přesto, že Fond vlastní kontrolou zjistil, že výběrové řízení nebylo provedeno v souladu se Zadávacím řádem staveb, a o této skutečnosti před vydáním Rozhodnutí písemně informoval ministra životního prostředí.

2.3. Fond postupoval při realizaci podpor v rozporu s ustanovením § 4 odst. 2 zákona ČNR č. 388/1991 Sb. (citace viz bod 2.2)

tím, že porušil Přílohu č. 3a Směrnice na rok 1995, kde je mj. uvedeno:

„Nezbytné podklady, které jsou požadovány pro uzavření písemné smlouvy, jsou následující: ...

Předpokladem pro použití prostředků ze SFŽP ČR je uskutečnění výběrového řízení ve smyslu zákona Parlamentu ČR č. 199/94 Sb., o zadávání veřejných zakázek. ...

Závěr výběrového řízení v dodavatelském zajištění ve smyslu zákona Parlamentu ČR č. 199/94 Sb., o zadávání veřejných zakázek.“

O d ů v o d n ě n í:

Fond porušil výše uvedené ustanovení tím, že u 4 podporovaných akcí uzavřel smlouvy o poskytnutí podpory v celkové částce 89 463 000 Kč bez doložení nezbytných dokladů týkajících se závěrů výběrového řízení.

Např.: Fond uzavřel smlouvu č. 00809527 v částce 4 390 000 Kč s příjemcem podpory ADAST Blansko, a. s., bez podkladů z výběrového řízení, tj. bez ověření, zda zajištění dodavatele na podporovanou akci bylo uskutečněno ve smyslu zákona č. 199/1994 Sb.

3. Při kontrole bylo zjištěno, že Fond uplatňoval k 31. 12. 1996 pohledávky po lhůtě splatnosti u 43 příjemců podpory v celkové výši 106 249 347 Kč. Výše celkové dlužné částky je mj. ovlivněna i nedostatky při smluvním zabezpečování závazků odpovídajícími zástavami a zárukami, které by spolehlivě zajistily návratnost poskytnutých finančních prostředků.

Např.: Fond uzavřel s příjemcem Gematrix, s. r. o., smlouvu č. 04139227 o poskytnutí půjčky, na jejímž základě byla uvolněna úhrnná částka 11 188 000 Kč. Pohledávka včetně příslušenství nebyla zajištěna dostatečnou zástavou. Současně umožnil zástavu (předměty z drahých kovů) dlužníkovi užívat. Tento stav dostatečně nestimuloval dlužníka k řádnému splácení půjčky a ke dni 7. 10. 1997 činily neuhrazené splátky včetně příslušenství 17 101 796,20 Kč.

D. Finanční úřady

1. FÚ porušily ustanovení § 96a odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., ve znění zákona č. 157/1993 Sb., kde je uvedeno:

„Pokud správce daně spravuje daně, které nejsou příjmem státního rozpočtu, převádí jejich výnos podle zákonného rozpočtového určení ve lhůtě, která počíná běžet dnem, kdy mu tyto prostředky byly připsány na jeho účet vedený u banky a zaevidovány, pokud je lze současně zaevidovat na osobním účtě daňového dlužníka na jeho splatnou daňovou povinnost, a končí dnem stanoveným ministerstvem.“,

v návaznosti na ustanovení § 11 odst. 1 a 2 vyhlášky Ministerstva financí č. 25/1994 Sb., o formě provádění evidence daní a o převodu daní jejich příjemcům, kde je uvedeno:

„Výpočet částky určené k převodu příjemcům daní se provádí nejméně jedenkrát měsíčně.“

„Je-li vypočtená částka pro jednotlivého příjemce daní vyšší než 500 Kč, převod se provede do pěti pracovních dnů po výpočtu. K 30. 6. a 31. 12. každého roku se převádí vypočtená částka bez ohledu na její výši.“

O d ů v o d n ě n í:

Kontrolované FÚ ve 4 případech neuskutečnily převody finančních prostředků z poplatků za znečišťování ovzduší v zákonných lhůtách ani v jinak dohodnutých termínech na Fond.

Např.: FÚ v Pardubicích nepředvedl ke dni 31. 12. 1995 finanční prostředky ve výši 247 621 Kč z přijatých a zaúčtovaných plateb poplatků zaevidovaných na účtech daňových poplatníků na účet Fondu a do doby kontroly si je ponechal na svém účtu.

Obdobně FÚ v Plzni provedl za rok 1995 zaevidování a zaúčtování plateb poplatků na účtech daňových poplatníků až tři měsíce po obdržení pravomocných rozhodnutí. V důsledku toho byly na Fond převáděny poplatky v celkové částce cca 72 000 000 Kč se zpožděním od 3 do 14 měsíců. Obdobným způsobem v roce 1996 převedl finanční prostředky v částce cca 68 000 000 Kč se zpožděním 4 měsíců.

2. FÚ porušily ustanovení § 73 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Nezaplatí-li daňový dlužník splatný daňový nedoplatek ... v zákonné lhůtě, vyzve ho správce daně, aby daňový nedoplatek zaplatil v náhradní lhůtě ...“

O d ů v o d n ě n í:

Kontrolované FÚ ve 2 případech nevyzývaly dlužníky u splatných daňových nedoplatků k zaplacení v náhradní lhůtě.

FÚ v Pardubicích nesplnil povinnost vymáhat splatné daňové nedoplatky, jakmile dlužníci nezaplatili dlužnou částku v zákonné lhůtě.

Obdobně FÚ v Brně ve 14 případech nevyzval dlužníky k zaplacení daňových nedoplatků za rok 1995 v úhrnné částce 789 080 Kč. V 18 případech nevyzval dlužníky, aby nedoplatky za rok 1996 v úhrnné částce 867 700 Kč zaplatili v náhradní lhůtě.

E. Okresní úřady

1. OkÚ nedodržely ustanovení ze str. 4 Sdělení (citace viz bod B.2).

O d ů v o d n ě n í:

Kontrolované OkÚ neplnily některé povinnosti stanovené ve Sdělení (pokud jde o vymáhání dosud nezaplacených poplatků za střední zdroje znečišťování ovzduší vyměřených v letech 1991 - 1994) a ve 3 případech je dokonce zcela nesplnily. V důsledku tohoto nebyla místně příslušnými FÚ vybrána do doby ukončení kontroly úhrnná částka 347 383 Kč.

Např.: OkÚ v Pardubicích nepředal do doby ukončení kontroly k vymáhání dlužnou částku ve výši 39 081 Kč. Obdobně OkÚ v Jindřichově Hradci nepředal k vymáhání dlužnou částku 26 213 Kč, nedoplatky protiprávně vymáhal sám a ke dni kontroly zůstalo dosud nevybráno 7 600 Kč.

2. OkÚ nedodržely ustanovení na str. 1 Sdělení, kde je mj. uvedeno:

„Správu těchto poplatků, pokud jde o vybírání, vyúčtování, vymáhání, kontrolu a převod, zajišťují od 1. 10. 1994 místně příslušné finanční úřady ...“

O d ů v o d n ě n í:

Bylo zjištěno, že některé OkÚ nezrušily příslušný účet, neukončily bezodkladně po 1. 10. 1994 výběr poplatků a převod těchto finančních prostředků na účet Fondu. Dokladuje to i zjištění, že OkÚ převáděly Fondu ještě v roce 1995 finanční prostředky v částce 32 970 273 Kč a v roce 1996 v částce 799 041 Kč.

Např.: OkÚ ve Svitavách v roce 1996 přijal poplatek od jednoho poplatníka dne 23. 5. 1996 částku 2 550 Kč a převedl ji na Fond dne 1. 10. 1996.

3. OkÚ nedodržely ustanovení ze str. 2 a 3 Sdělení (citace viz bod B.2).

O d ů v o d n ě n í:

Stanovené lhůty pro předání rozhodnutí nedodržovaly OkÚ v Jindřichově Hradci, Pardubicích, Příbrami, Kladně a Pelhřimově.

Např.: OkÚ v Pelhřimově z celkového počtu 188 vydaných rozhodnutí v roce 1995 nedodržel stanovené lhůty k předání rozhodnutí ve 186 případech. Z toho nebyla FÚ do doby ukončení kontroly předána 2 rozhodnutí s úhrnnou výší poplatku 8 640 Kč.

4. OkÚ nedodržely ustanovení ze str. 2 Sdělení, kde je mj. uvedeno:

„Podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších změn a doplnění, postupují též orgány ochrany ovzduší v řízení, v jehož zá-

věru rozhodují o výši poplatku (vyměření poplatku). ... Podle § 99 zákona č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších změn a doplnění, se pro daňové řízení nepoužije zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení.“

O d ů v o d n ě n í:

Tato povinnost nebyla splněna u OkÚ Pelhřimov a OkÚ Jindřichův Hradec. V řízení o vyměření poplatku postupovaly tyto OkÚ podle zákona č. 71/1967 Sb., nikoliv podle zákona č. 337/1992 Sb. Takto v rozporu se Sdělením bylo v roce 1995 vydáno 290 rozhodnutí o vyměření poplatku. Vydaná rozhodnutí měla pouze 15denní lhůtu k podání odvolání a v případě odvolání se jim přisuzoval odkladný účinek.

5. OkÚ porušily ustanovení § 8 odst. 2 zákona ČNR č. 389/1991 Sb., ve znění zákona č. 158/1994 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Příslušný orgán ochrany ovzduší prověří údaje uvedené v oznámení, a zjistí-li skutečnosti rozhodné pro stanovení poplatku vydá rozhodnutí.“

O d ů v o d n ě n í:

Provozovatel středního zdroje znečišťování ovzduší Severočeské cihelny, a. s., použil v oznámení pro výpočet poplatku na rok 1996 nižší úroveň spotřeby paliv, než byla skutečnost roku 1995, a tím snížil výši poplatku o 18 130 Kč. OkÚ v Lounech údaje uvedené v oznámení neprověřil a vydal rozhodnutí na částku nižší o 18 130 Kč.

6. OkÚ porušily ustanovení § 8 odst. 4 písm. d) zákona ČNR č. 389/1991 Sb., ve znění zákona č. 158/1994 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Poplatky za zdroj znečišťování se platí ...

d) do výše 2 tis. Kč jednorázově.“,

a ustanovení § 32 odst. 2 písm. e) zákona ČNR č. 337/1992 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Základní náležitosti rozhodnutí jsou ...

e) lhůta plnění, ...“

O d ů v o d n ě n í:

OkÚ v Pelhřimově v 52 rozhodnutích vydaných v roce 1995 rozhodl o zaplacení poplatku do výše 2 tis. Kč v pololetních splátkách. V roce 1996 rozhodl v 61 případech o úhradě poplatku do výše do 2 tis. Kč sice jednorázově, avšak z toho ve 39 rozhodnutích není stanovena lhůta plnění.

OkÚ v Jindřichově Hradci v roce 1996 rozhodl v 73 případech o jednorázové úhradě poplatku do výše do 2 tis. Kč, avšak ve všech 73 vydaných rozhodnutích nestanovil lhůtu plnění. Obdobné porušení bylo zjištěno i u OkÚ v Sokolově, Pardubicích a Kladně.

F. Provozovatelé zdrojů znečišťování

1. Provozovatelé velkých zdrojů znečišťování porušili (kontrola bylo podrobena 11 provozovatelů)

1.1. ustanovení § 8 odst. 3 zákona ČNR č. 389/1991 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Provozovatel je povinen zaplatit poplatek podle vlastního výpočtu zálohově ve splátkách vždy do 25 dnů po uplynutí termínu splátky.“,

a tím současně i ustanovení § 6 odst. 1 zákona ČNR č. 389/1991 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Poplatky za znečišťování ovzduší platí právnické a fyzické osoby provozující velké, střední a malé zdroje znečišťování ...“

O d ů v o d n ě n í:

Kontrolovaní provozovatelé porušili výše uvedená ustanovení v 7 případech tím, že nezaplatili poplatek podle vlastního výpočtu zálohově ve splátkách ve stanovené lhůtě, z toho v 5 případech nezaplatili poplatky v celkové částce 36 164 750 Kč vůbec.

Např.: ŠKODA ENERGETIKA, s. r. o., Plzeň od roku 1993 do doby ukončení kontroly nezaplatila žádné poplatky za znečišťování ovzduší, přičemž jejich celková částka měla dosáhnout 30 656 626 Kč.

Jihomoravské dřevařské závody Brno nezaplatily ke dni ukončení kontroly za roky 1995 a 1996 ani jednu splátku, přičemž celková částka poplatku by měla dosáhnout 435 080 Kč;

1.2. ustanovení § 8 odst. 4 písm. a) a b) zákona ČNR č. 389/1991 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Poplatky za zdroj znečišťování se platí

a) od výše 1 mil. Kč ročně v měsíčních splátkách,

b) do výše 1 mil. Kč ročně ve čtvrtletních splátkách, ...“

O d ů v o d n ě n í:

Provozovatelé porušili výše uvedená ustanovení v 6 případech.

Např.: Škoda Hutě Plzeň, s. r. o., porušila výše uvedená ustanovení tím, že od III. čtvrtletí 1994 do I. čtvrtletí 1997 neplatila poplatky řádně podle rozhodnutí ve stanovených čtvrtletních splátkách, ale platila je opožděně, případně jednorázově za celý rok (k 31. 12. 1996), nebo k jejich úhradě použil FÚ přeplatek DPH;

1.3. ustanovení § 10 písm. a) vyhlášky MŽE č. 270/1993 Sb., o způsobu zjišťování množství emisí a o technických prostředcích pro jejich měření u velkých a středních zdrojů znečišťování, kde je uvedeno:

„Zjišťování emisí jednorázovým měřením se provádí

a) jednou za kalendářní rok u velkých zdrojů znečišťování, ...“

O d ů v o d n ě n í:

Provozovatelé porušili výše uvedené ustanovení ve 2 případech.

Např.: ADAŠT, a. s., Blansko je porušil tím, že neprovedl v průběhu roku 1995 měření emisí velkého zdroje znečišťování ovzduší, kterým je provoz lakovny.

2. Provozovatelé středních zdrojů znečišťování porušili (kontrola bylo podrobena 17 provozovatelů)

2.1. ustanovení § 6 odst. 1 zákona ČNR č. 389/1991 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Poplatky za znečišťování ovzduší platí právnické a fyzické osoby provozující velké, střední a malé zdroje znečišťování ...“

O d ů v o d n ě n í:

Kontrolovaní provozovatelé středních zdrojů znečišťování porušili výše uvedené ustanovení ve 2 případech tím, že neuhradili poplatky v úhrnné částce 93 265 Kč.

Např.: HIT Tesla Pardubice, s. r. o., neuhradila do doby kontroly poplatky za roky 1994 - 1996 v částce 75 840 Kč;

2.2. ustanovení § 7 odst. 1 zákona ČNR č. 389/1991 Sb., kde je uvedeno:

„Roční výše poplatku pro jeden velký nebo střední zdroj znečišťování se stanoví pro všechny druhy produkovaných zpoplatněných škodlivin způsobem uvedeným v příloze.“

V příloze v odst. 1 části C - Způsob výpočtu poplatků se uvádí:

„Základní poplatek za jednotlivou zpoplatněnou znečišťující látku produkovanou velkým nebo středním zdrojem znečišťování se stanoví součinem zjištěného množství vypuštěné znečišťující látky podle skutečností uplynulého roku a výše sazby podle části B této přílohy.“

O d ů v o d n ě n í:

Kontrolovaní provozovatelé porušili výše uvedené ustanovení ve 4 případech uvedením nižšího množství vypuštěné znečišťující látky a v důsledku toho zaplatili poplatky nižší o částku 127 130 Kč.

Např.: ATS - SILNICE, spol. s r. o., Cheb uvedla nižší výkon zdroje znečištění oproti provozní evidenci, a tím snížila částku poplatku v roce 1995 o 3 240 Kč a v roce 1996 o 3 840 Kč.

Obdobně provozovatel Severočeské cihelny, a. s., si použitím jiných údajů snížil částku poplatku o 66 610 Kč;

2.3. ustanovení § 8 odst. 1 zákona ČNR č. 389/1991 Sb., kde je uvedeno:

„Provozovatel je povinen samostatně vypočítat poplatek pro každý zpoplatněný zdroj znečišťování a oznámit tento výpočet do 15. února kalendářního roku příslušnému orgánu ochrany ovzduší včetně údajů nutných pro stanovení výše poplatku podle skutečností uplynulého roku.“

O d ů v o d n ě n í:

Kontrolovaní provozovatelé porušili výše uvedené ustanovení v 9 případech.

Např. BIOAGRA, obchodní družstvo se sídlem v Komorovicích, tím, že příslušnému orgánu ochrany ovzduší nepředložila v letech 1995 - 1996 údaje o zdrojích znečišťování a neoznámila výpočet výše poplatku;

2.4. ustanovení § 8 odst. 3 zákona ČNR č. 389/1991 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Provozovatel je povinen zaplatit poplatek podle vlastního výpočtu zálohově ve splátkách vždy do 25 dnů po uplynutí termínu splátky.“

O d ů v o d n ě n í:

Kontrolovaní provozovatelé porušili výše uvedené ustanovení v 8 případech.

Např.: Provozovatel středních zdrojů znečišťování ovzduší firma Astra, a. s., Jevičko tím, že nedodržel termíny úhrady splátek, neboť v roce 1995 realizoval splátku o 57 dní později a v roce 1996 dokonce o 118 dní později;

2.5. ustanovení § 8 odst. 7 zákon ČNR č. 389/1991 Sb., ve znění zákona č. 158/1994 Sb., kde je uvedeno:

„Skutečnosti zakládající vznik nebo odůvodňující změny výše poplatků, které vznikly v běžném kalendářním roce, jsou provozovatelé povinni oznamovat příslušnému orgánu ochrany ovzduší (§ 6 odst. 4) do 15 dnů od jejich zjištění jako podklad pro vydání nového nebo změnu původního rozhodnutí podle odstavce 2.“

O d ů v o d n ě n í:

Kontrolovaní provozovatelé porušili výše uvedené ustanovení ve 4 případech.

Např.: KMK GRANIT Sokolov tím, že neoznámil OkÚ v Sokolově ve stanovené lhůtě zahájení provozu kamenolomu. Toto oznámení podal až 8. 9. 1997, přestože zdroj znečištění provozoval od 1. 4. 1993.

G. Příjemci podpory z Fondu

1. nedodrželi závazný postup při tvorbě ceny ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 526/1990 Sb., o cenách, kde je mj. uvedeno:

„Věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen.“

Tyto podmínky jsou ...

c) závazný postup při tvorbě ceny nebo při její kalkulaci, ...“,

a ustanovení § 6 odst. 2 téhož zákona, které stanoví:

„Tento způsob regulace cen platí pro všechny prodávající a kupující určeného druhu zboží.“,

a současně nedodrželi závazný postup při tvorbě ceny tím, že porušili ustanovení položky 11 části II výměru MF č. 01/94, ve kterém je rozsah působnosti výměru vymezen na:

„Stavby, stavební objekty, provozní soubory, stavební a montážní práce, dodávky strojů a zařízení a projektové práce financované za účasti státního rozpočtu a za účasti prostředků poskytnutých z tohoto rozpočtu místním orgánům nebo z dalších prostředků státu.

Pro účely regulace cen platí: ...

B. ceny podle smluv uzavřených od 1. září 1991 se sjednávají na podkladě vyhodnocení soutěže podle Zadávacího řádu staveb vydaného FMH, MP ČR a MVS SR ze dne 24. 7. 1991 (dále jen „ZRS“), který je pro účely regulace cen podle tohoto písmene závazný (Cenový věstník částka 40-42/1991) ...“,

resp. od 1. 1. 1995 porušili ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, kde je mj. uvedeno:

„K uzavření smlouvy na veřejnou zakázku vyhláší zadavatel obchodní veřejnou soutěž o nejvýhodnější nabídku.“

O d ů v o d n ě n í:

Příjemci podpory v 6 případech s celkovou částkou podpory 158 548 000 Kč porušili smluvní podmínky stanovené Fondem mj. tím, že neprováděli výběr dodavatele veřejnou soutěží dle výše uvedených předpisů.

Např.: Sdružení majitelů skupinového plynovodu - Osík jako příjemce bezúročné půjčky ve výši 19 480 000 Kč a dotace ve výši 19 480 000 Kč na podporu akce „Plynofikace obcí Osík a Dolní Újezd“ uzavřelo smlouvu o dílo bez vyhlášení veřejné soutěže, neboť soutěž byla vyhlášena pouze na část investiční akce, a to jiným subjektem.

III.

Závěrečné shrnutí

Kontrola prokázala v celém systému vyměření, výběru, převodu a užití finančních prostředků z poplatků za velké a střední zdroje znečištění ovzduší nedostatky různé povahy. Ty byly způsobeny mj. nedůslednou činností MŽP, ČÍŽP a OkÚ jako příslušných orgánů ochrany ovzduší a zároveň správců poplatků, také FÚ jako správců poplatků (od 1. 10. 1994 v rámci dělené správy daní a poplatků) a Fondu při poskytování podpor. Tento stav se negativně projevil na výši skutečně vyměřených a vybraných poplatků. Dále pak v tom, že ne všechny vyměřené poplatky z let 1991 - 1994 byly vybrány a převedeny Fondem.

Souhrnná evidence celkové výše vyměřených poplatků za střední a velké zdroje znečištění ovzduší a počet vydaných rozhodnutí za jednotlivé orgány ochrany ovzduší v letech 1995 - 1996 nebyla v rámci působnosti MŽP komplexně zpracována. Údaje nebyly centrálně sledovány, a to ani v rámci Informačního systému kvality ovzduší, i když zabezpečení a řízení Informačního systému je podle ustanovení § 19 odst. 4 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., ve znění zákona č. 21/1993 Sb., MŽP uloženo.

MŽP rovněž nezajistilo potřebnou součinnost mezi jednotlivými orgány ochrany ovzduší a FÚ, která by vedla k úplnému a včasnému stanovení, výběru a převodu poplatků, neboť konkrétní postup stanovený ve Sdělení nebyl pro některé správce poplatků závazný.

Z celkových platebních povinností vyplývajících z rozhodnutí o poplatcích za velké zdroje znečištění ovzduší v období 1995 - 1996, realizovaných kontrolovanými FÚ, nebyla do 30. 6. 1997 vybrána částka 21 911 535 Kč. Z nedoplatků za roky 1991 - 1994 (za 4 kontrolované OI ČÍŽP) zůstala dosud FÚ nevybrána částka ve výši 10 451 751 Kč (19,2 %).

U středních zdrojů znečištění (10 kontrolovaných OkÚ) z platebních povinností dle rozhodnutí za období 1995 - 1996, realizovaných kontrolovanými FÚ, nebyla do 30. 6. 1997 vybrána částka 719 143 Kč. Z nedoplatků za roky 1991 - 1994 (7 kontrolovaných OkÚ) zůstala dosud FÚ nevybrána částka 347 383 Kč (29,2 %).

Fond uplatňuje v současné době pohledávky po lhůtě splatnosti u 43 příjemců podpory na ochranu a zlepšení ovzduší v celkové částce 106 249 347 Kč. Výše celkové dlužné částky je mj. ovlivněna nedostatky při smluvním zabezpečování závazků zástavami v odpovídající výši a zárukami spolehlivě zajišťujícími návratnost poskytnutých finančních prostředků.

Ve stávající právní úpravě oblasti ochrany ovzduší, výběru poplatků za jeho znečištění a jejich užití se vyskytují některé právně nevyjasněné pojmy a nepřesnosti:

- obsah pojmu „vrchní státní dozor na úseku ochrany ovzduší“ uvedený v zákoně ČNR č. 389/1991 Sb. není právně definován;
- ustanovení § 8 odst. 1 zákona ČNR č. 389/1991 Sb. nepostihuje případy, kdy jsou zdroje znečištění ovzduší nově uváděny do provozu a pro stanovení výše poplatku nelze použít „skutečnosti minulého roku“;
- zákonem ČNR č. 337/1992 Sb. bylo provedeno rozdělení všech poplatků (nikoliv jen za znečištění ovzduší) dle jejich povahy na sankční a nesankční, přičemž zákon neobsahuje jejich pojmové odlišení. Přes toto rozdělení však zákon neumožňuje nedoplatky na poplatcích penalizovat (§ 63 odst. 2 výše uvedeného zákona) ani jiným způsobem uplatňovat vůči dlužníkům poplatků finanční postih;
- v ustanovení § 1 odst. 3 zákona ČNR č. 388/1991 Sb. je MŽP určeno správcem Fondu, avšak dále není obsah tohoto pojmu vymezen.