

Informace z ukončené kontrolní akce „Finanční prostředky poskytované z Fondu národního majetku České republiky k odstranění starých ekologických zátěží“

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2005 pod číslem 05/11. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Mgr. Ing. Jirí Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky na přípravu a realizaci projektů v souladu s ekologickými závazky státu u Fondu národního majetku ČR, Ministerstva financí, Ministerstva životního prostředí, České inspekce životního prostředí a 10 vybraných příjemců finančních prostředků.

Kontrolovaným obdobím bylo období od roku 2001 do doby ukončení kontroly; v případě věcných souvislostí i období předchozí.

I. Úvod do problematiky

Fond byl zřízen zákonem č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky. Majetek, který byl na Fond převeden na základě příslušných předpisů nebo který Fond získal z jiných zdrojů, je majetkem Fondu. Hospodaření s tímto majetkem se řídí zákonem č. 171/1991 Sb., kde je v § 18 uvedeno, k jakému účelu a za jakých podmínek lze tento majetek použít. Podle ustanovení § 18 odst. 2 písm. b) bod 4, resp. 13 zákona č. 171/1991 Sb. lze majetek Fondu mj. použít např.:

„... b) v souladu s rozhodnutím vlády ...

4. k úhradě nákladů spojených s odstraňováním škod na životním prostředí způsobených dosavadní činností podniku, ...

13. k úhradě nákladů a podpoře investičních a neinvestičních akcí spojených s nápravou škod způsobených na životním prostředí těžbou nerostů a na revitalizaci dotčených území, ...“

Na základě ustanovení § 18 odst. 2 písm. b) bod 4 zákona č. 171/1991 Sb. se odstraňují škody na životním prostředí, které vznikly před privatizací. Podle ustanovení § 10a odst. 1 písm. h) zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, obsahuje rozhodnutí o privatizaci podniku mj. „případnou skutečnost, že Fond uzavře, na základě rozhodnutí vlády, s nabyvatelem smlouvu o úhradě nákladů vynaložených na vypořádání ekologických závazků vzniklých před privatizací“.

Ustanovení § 18 odst. 2 písm. b) bod 13 (tzv. revitalizace krajiny) bylo do zákona č. 171/1991 Sb. doplněno zákonem č. 480/2003 Sb. s účinností od 31. 12. 2003. Bylo tak možné použít prostředky Fondu na odstranění škod na životním prostředí a na revitalizaci devastovaných území bez přímé vazby na privatizační projekty, čímž byly naplněny záměry schválené usnesením vlády ČR ze dne 16. 1. 2002 č. 50 ke Zprávě o hospodářské situaci Ústeckého kraje. Postupně byly dalšími usneseními vlády rozšířeny oblasti poškozené těžbou o území v Karlovarském a Moravskoslezském kraji a rovněž v kladenském regionu.

Zákonem č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku), který nabude účinnosti dne 1. 1. 2006, bude ukončena existence Fondu. Podle tohoto zákona přejde od uvedeného data působnost Fondu, mj. ve věci odstraňování škod na životním prostředí, na MF. Finanční prostředky Fondu přejdou na stát a budou převedeny na zvláštní účty spravované MF, které nebudou součástí státního rozpočtu. Prostředky mohou být použity mj. na účel definovaný v § 18 odst. 2 písm. b) bod 4, resp. 13

zákona č. 171/1991 Sb., a tím je zajištěna kontinuita odstraňování ekologických škod i po zrušení Fondu.

Vláda ČR od roku 1991 v jednotlivých případech a od roku 1993 systémově garantovala nabyvatelům, kteří o to požádali a splňovali stanovené podmínky, úhradu nákladů vynaložených na vypořádání ekologických závazků (dále jen „garance“). Maximální výše garance byla vztažena k hodnotě privatizovaného podniku, nikoli ke známým nebo předpokládaným ekologickým závazkům.

Na základě rozhodnutí vlády byly a dále jsou uzavírány tzv. ekologické smlouvy¹⁾ mezi Fondem a nabyvateli (dále též „ES“). V ES je garantována částka, do jejíž výše lze za stanovených podmínek čerpat prostředky na splnění ekologických závazků. Fond evidoval ke dni 30. 6. 2005 celkem 195 aktuálních smluvních ekologických vztahů. Proces vydávání garancí není dosud ukončen; podle pravidel, která jsou stále v platnosti, mohou ještě některé společnosti, včetně strategických²⁾, žádat o uzavření ekologických smluv.

Odstraňování starých ekologických zátěží (dále též „SEZ“) z finančních prostředků Fondu je dlouhodobý úkol stanovený vládou v souvislosti s privatizací. Kontrolní akce byla zaměřena na ověření, jak je tento úkol plněn a zda finanční prostředky pro jeho plnění jsou vynakládány účelně a hospodárně.

V jiném režimu a s jiným cílem než sanace SEZ vzniklých před privatizací jsou poskytovány prostředky podle ustanovení § 18 odst. 2 písm. b) bod 13 zákona č. 171/1991 Sb. na revitalizaci krajiny ve výše jmenovaných regionech postižených těžbou. Vláda ČR stanovila maximální částky z prostředků Fondu, které mohou být v příslušném regionu použity. Vláda rovněž jmenovala meziresortní komise pro jednotlivé oblasti; členy těchto komisí jsou zejména zástupci Ministerstva průmyslu a obchodu, MF, MŽP, Fondu a jednotlivých krajů. Úkolem meziresortních komisí je schvalovat projekty, určovat časovou posloupnost projektů a hodnotit jejich věcnou náplň. Meziresortní komise určují, na které projekty má Fond připravit zadávací dokumentaci a vyhlásit veřejnou zakázku. Nabídky zpracují tzv. hodnotící komise rovněž jmenované vládou (složené ze zástupců stejných orgánů jako meziresortní komise) a Fond uzavírá s uchazečem, jehož nabídka byla vybrána jako nejvhodnější, tzv. realizační smlouvu (dále jen „RS“³⁾).

MF, které je ústředním orgánem státní správy mj. pro privatizaci majetku státu, řídí podle ustanovení § 1 zákona č. 171/1991 Sb. v návaznosti na čl. I zákona č. 135/1996 Sb., kterým přešla působnost Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci na Ministerstvo financí, činnost Fondu. Na základě příslušných usnesení vlády se podílí na řešení ekologických závazků z prostředků Fondu, a to jak ve fázi přípravy pro rozhodnutí vlády o převzetí garance státu v rámci privatizace, tak i při vlastním odstraňování škod.

MŽP se podílí na řešení ekologických závazků z prostředků Fondu ve smyslu materiálů (zásady, směrnice), které byly předmětem několika usnesení vlády. Zejména provádí odbornou metodickou, evidenční a kontrolní činnost. Fond, MF a MŽP při realizaci procesu zadávání veřejných zakázek i dalších kroků v oblasti odstraňování SEZ spolupracují.

ČIŽP je orgánem státní správy, který vydává rozhodnutí, jehož předmětem je uložení opatření k nápravě ekologických závad vzniklých před privatizací v důsledku provozně-hospodářské činnosti privatizovaného subjektu.

Pozn.: Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění platném pro kontrolované období.

¹⁾ Smlouva, v níž se Fond zaváže k úhradě nákladů vynaložených na vypořádání ekologických závazků vzniklých před privatizací.

²⁾ Podle kategorizace Fondu se jedná o subjekty, které mají značný význam pro ekonomiku ČR a zaujímají významné, některé z nich monopolní místo na trhu.

³⁾ Fond používá termín „Realizační smlouva“ pro smlouvy, které uzavírá se zhotoviteli sanačních prací jak v souvislosti s privatizací, tak i u revitalizace krajiny; má charakter smlouvy o dílo.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrolní akci

1. Hodnocení způsobů odstraňování SEZ a záruk Fondu, resp. státu

Podle původního způsobu byli nabyvatelé privatizovaného majetku zároveň investory sanačních akcí, přičemž zhotovitele vybrali postupem určeným Fondem a MŽP a za jejich účasti. Fond pak uhrazoval nabyvatelům částky, které jim zhotovitelé fakturovali. Nabyvatelé byli jako investoři odpovědní za to, že finanční prostředky Fondu byly vynaloženy účelně a efektivně.

NKÚ problematiku financování odstraňování SEZ z prostředků Fondu kontroloval již v letech 1997⁴⁾ a 2000⁵⁾. V roce 2000 Fond avizoval změnu systému vynakládání finančních prostředků na tento účel. „Nový“ způsob měl mj. odstranit některé nedostatky, na které NKÚ ve svých kontrolních závěrečných zprávách poukazyval. Zejména se jednalo o nedostatečnou motivaci nabyvatelů, pokud jde o hospodárné vynakládání prostředků Fondu.

„Nový“ způsob je upraven usnesením vlády ze dne 10. 1. 2001 č. 51, jehož přílohou jsou Zásady vypořádání ekologických závazků vzniklých před privatizací (dále též „Zásady 2001“). Podle nich nabyvatelé privatizovaného majetku již nejsou investory akcí; zhotovitelům zadává zakázky Fond postupem podle zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, resp. zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, a uzavírá s nimi RS. Zásady 2001 vycházejí z předpokladu, že Fond jako investor akcí bude moci přímo ovlivňovat účelnost a hospodárnost vynakládání finančních prostředků.

Nabyvatelům zůstala řada činností i část odpovědnosti při zajišťování realizace akce. Zejména jsou odpovědní za plnění cílových parametrů a termínů sanace, které jsou předmětem správního rozhodnutí ČIZP. **Nabyvatelé jsou i nadále zodpovědní za účelnost a hospodárnost vynaložených finančních prostředků, a to bez ohledu na skutečnost, že finanční prostředky poskytuje Fond přímo zhotovitelům.** Nabyvatelé však mají omezené možnosti, jak zasahovat do výběru zhotovitelů. MF např. v roce 2005 odmítlo požadavek MŽP na zastoupení nabyvatele v hodnotící komisi pro konkrétní veřejnou zakázku⁶⁾ s tím, že „je možno zajistit i jinou formu spolupráce s nabyvatelem“. Ministr financí následně doporučil, aby zástupci nabyvatelů nebyli navrhováni do hodnotících komisí pro posouzení a hodnocení nabídek uchazečů v rámci veřejných zakázek na výběr zhotovitelů sanací; tato úprava by se dle sdělení MF měla stát součástí interních předpisů.

Řízení procesu odstraňování SEZ je upraveno interními předpisy, které byly zpracovány Fondem, MŽP a MF v návaznosti na Zásady 2001. Na interní předpisy se odkazují smlouvy, kterými je podle „nového“ způsobu řízena činnost subjektů – nabyvatelů a zhotovitelů. **Z analýzy interních předpisů a zejména vzorů ES i RS provedené v rámci kontroly vyplývají některé nesrovnalosti, např.:**

- V RS mezi Fondem a zhotovitelem jsou zmíněny i činnosti nabyvatele (např. technický dozor, kontrola průběhu prací podle schváleného projektu a kontrola stavebního deníku). ES jako jediný závazný smluvní dokument pro nabyvatele však některé tyto činnosti a povinnosti neobsahuje v souladu se zněním RS. Kontrolou bylo zjištěno, že někteří nabyvatelé na sebe převzali řadu činností při zajišťování sanací nad rámec ustanovení uvedených v ES, protože mají zájem na úspěšném a včasném ukončení prací.
- Dále není vyčerpávajícím způsobem vyřešen přechod na „nový“ způsob – je třeba předpokládat dobřeh smluv o dílo mezi nabyvatelem a zhotovitelem, často ve značném

⁴⁾ Kontrolní akce NKÚ č. 97/21 – Kontrola hospodaření s prostředky uvolněnými z Fondu národního majetku ČR k řešení ekologických závazků – viz Věstník NKÚ, 1998 (roč. VI), částka 1.

⁵⁾ Kontrolní akce NKÚ č. 00/05 – Finanční prostředky poskytované z Fondu národního majetku ČR k odstranění starých ekologických zátěží – viz Věstník NKÚ, 2000 (roč. VIII), částka 4.

⁶⁾ Usnesení vlády ČR ze dne 7. září 2005 č. 1137 o ustavení hodnotící komise pro posouzení a hodnocení nabídek uchazečů na vybranou akci. Jednalo se o veřejnou zakázku na výběr dodavatele opatření vedoucích k nápravě SEZ vzniklé před privatizací – sanace ve společnosti RSM CHEMACRYL, a. s., Sokolov, jejímž zadavatelem je Fond.

finančním objemu i časovém horizontu. Kontrolou bylo rovněž zjištěno, že některé skutečné ES a RS se významně odlišují od příslušných vzorů a nezajišťují plně záměry Zásad 2001.

Tyto a další nesrovnalosti považuje NKÚ za nutné v interních řídicích předpisech odstranit. Na nedostatky v systému řízení poukázal i externí audit provedený renomovanou auditorskou firmou; Fond doložil, že k těmto zjištěním přijal opatření.

Dalším důležitým prvkem „nového“ způsobu je postup, kterým má být garance původně stanovená ve výši odpovídající hodnotě podniku⁷⁾ upravena na částku, která by již měla odpovídat reálným nákladům na odstranění SEZ (zpravidla by se mělo jednat o snížení garance). Kontrolou bylo zjištěno, že **záměr upřesnit garance** na úroveň schváleného projektu sanačních prací **zatím není naplňován, přestože od přijetí Zásad 2001 uplynuly více než čtyři roky**.

Aktuální objem garancí je s výhradou určité nepřesnosti⁸⁾ znám a vláda ČR je o něm pravidelně pololetně informována. V průběhu realizace odstraňování SEZ vzniklých před privatizací Fond informoval, že skutečné čerpání prostředků bude výrazně nižší než součet garancí stanovených podle hodnoty podniků. Např. v rámci kontroly NKÚ v roce 1997 podal Fond informaci, v níž uvedl, že očekává čerpání ve výši cca 25 % garancí, což při jejich tehdejší výši představovalo přibližně 35 mld. Kč. Poslední informace tohoto druhu byla podána v pravidelné pololetní informaci pro členy vlády za I. pololetí 2001, v níž byl uveden předpoklad zbývajících čerpání do odstranění SEZ ve výši 47 mld. Kč (oproti tehdy aktuálním garancím ve výši cca 136 mld. Kč). Obdobná informace byla podána i za II. pololetí 2001 s tím, že během roku 2001 se podařilo snížit objem garancí o 1,3 mld. Kč. **Od roku 2002 již žádné konkrétní údaje o předpokládané výši čerpání ani o snižování garancí nebyly vládě ČR v pravidelných pololetních informacích předkládány.**

Aktuální hodnocení nejvýznamnějších smluvních závazků Fondu je obsaženo v důvodové zprávě k návrhu změny zákona č. 178/2005 Sb.⁹⁾ MF, které zprávu předložilo, se v ní odvolává na analýzu Fondu a uvádí zde částku 88 mld. Kč, kterou je nutno pokrýt z privatizačních příjmů. Uvedenou částkou by měly být zajištěny zejména závazky vyplývající z ES a vládou schválené požadavky na revitalizaci krajiny. Fond sdělil, že ke stanovení částky 88 mld. Kč nemá k dispozici analýzu. Podle Fondu se jedná o hrubý odhad, který vycházel z předpokladu 60% čerpání garancí. Tento podíl však není zdůvodněn a ani při jeho akceptování se nelze hodnoty 88 mld. dopočítat. Z uvedeného vyplývá, že **vládě ČR byl předložen návrh, který nebyl zpracován na základě reálných údajů.**

Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyl k dispozici žádný seriózní podklad pro výpočet nebo alespoň odhad, o kolik bude v rámci sanace SEZ čerpáno méně, než jsou smluvní garance související s privatizací. U příslibů přijatých vládou ČR v souvislosti s revitalizací krajiny není důvod, aby skutečné čerpání bylo nižší než tyto částky, přestože se nejedná o smluvní závazek. Čerpání finančních prostředků Fondu v porovnání s aktuálními garancemi a přísliby k 30. 6. 2005 uvádí následující tabulka.

Tabulka č. 1

(v mil. Kč)

Výše smluvních garancí v aktuálních ES (minimálně)	155 557
Vládou vyčleněné prostředky (přísliby) na revitalizaci krajiny	36 177
Součet	191 734
Čerpání na aktuální ES a na revitalizaci krajiny	24 580
Dosud nečerpaný rozdíl	167 154

⁷⁾ Kupní cena privatizovaného majetku nebo výše kmenového jmění akciové společnosti, pokud vláda nestanoví jinak.

⁸⁾ V některých smluvních vztazích nelze výši garantované částky nalézt ani odkazem na jiný dokument, proto suma garancí uváděná v informacích pro vládu je Fondem označována jako minimální.

⁹⁾ Vláda ČR se návrhem zabývala na svém zasedání dne 17. 8. 2005; projednávání bylo přerušeno.

Zdroj: Pravidelná pololetní informace pro členy vlády ČR o stavu smluvního zabezpečení a čerpání finančních prostředků Fondu k řešení ekologických závazků při privatizaci (za období od 1. 1. 2005 do 30. 6. 2005 a celkově od počátku tzv. velké privatizace).

Odhad skutečného čerpání garancí znesnadňují následující faktory:

- některé garance jsou v ES definovány nepřesně;
- existují vládou schválené případy navyšování garancí¹⁰⁾;
- některé garance jsou nedostatečné s ohledem na předpokládaný rozsah sanací a důvodně lze očekávat, že orgány odpovědné za stav životního prostředí budou jejich navýšení podporovat;
- proces schvalování dalších garancí a uzavírání nových ES není dosud uzavřen;
- dochází k nárůstu aktuálních garancí u ES uzavřených již před několika lety – během I. pololetí 2005 to bylo o téměř 10 mld. Kč¹¹⁾;
- nelze předvídat eventuelní zjištění dalších SEZ na již sanovaných lokalitách ani chování nabyvatelů; na aktivitu nabyvatele při odstraňování SEZ mohou mít značný vliv možnosti dalšího využití pozemku, což může podléhat vývoji v čase;
- vzhledem k řešení unikátních problémů dochází v realizační fázi i k případům, kdy původně schválený způsob sanace se ukáže jako nevhodný, musí být nahrazen finančně mnohem náročnějším projektem a současně je nutné se vyrovnat i s důsledky původního, nevhodně stanoveného postupu sanace¹²⁾.

Zejména vzhledem k těmto skutečnostem **budoucí výdaje mohou činit celkem 167 154 mil. Kč, ale i více.** Informace v tomto smyslu zatím nebyla Fondem ani MF vládě podána. Vláda ČR usnesením ze dne 10. 1. 2001 č. 51 uložila ministrovi financí mj. „vládu pravidelně pololetně informovat o výši čerpání smluvních garancí poskytnutých na základě těchto zásad ve vztahu k aktuálnímu stavu zdrojů a prostředků FNM“. MF od II. pololetí 2002 uvádělo v pravidelné informaci pro vládu pasáž s názvem „Aktuální stav zdrojů a prostředků FNM ČR“. V tomto odstavci MF uvádělo celkové příjmy a výdaje Fondu. V rámci výdajů byly vyčísleny výdaje za sanaci. Z uvedených údajů však nelze posoudit, jaká je „výše čerpání smluvních garancí ... ve vztahu k aktuálnímu stavu zdrojů a prostředků Fondu“. **Informace pro vládu ČR neměla** v této části požadovanou **vypovídací schopnost** a její název je zavádějící. Podle sdělení MF však vláda považovala úkol uložený tomuto ministerstvu v dané podobě za splněný; rozsah poskytovaných údajů nikdy nezpochybnila ani nepožádala ministra financí o jejich doplnění.

2. Hodnocení účasti orgánů zodpovědných za životní prostředí na odstraňování SEZ

Významnou změnou oproti dřívějšímu způsobu je proklamace o zohlednění ekologických priorit uvedená v Zásadách 2001: „*Při odstraňování SEZ bude zpravidla postupováno podle priorit, které stanovuje MŽP*“.

MŽP upozorňuje Fond i MF na aktuálně prioritní lokality, kde je třeba urychleně řešit situaci, a připomínkuje rámcové seznamy akcí vypracované Fondem pro jednotlivé roky. **Do doby ukončení kontroly MŽP nedopracovalo** definitivní metodiku stanovování priorit SEZ, a

¹⁰⁾ Např.:

- usnesení vlády ČR ze dne 18. června 2003 č. 599 o zvýšení garance na úhradu nákladů na vypořádání ekologických závazků vzniklých před privatizací, uvedené v ekologické smlouvě č. 207/98, uzavřené mezi Fondem národního majetku České republiky a společností VÍTKOVICE, a. s., Ostrava – garance na odstranění SEZ zvýšena o cca 1,47 mld. Kč;
- usnesení vlády ČR ze dne 20. dubna 2005 č. 460 k žádosti o změnu výše garance na odstranění ekologické zátěže vzniklé před privatizací Ústavu jaderného výzkumu Řež – garance na odstranění SEZ zvýšena o 0,45 mld. Kč.

¹¹⁾ Např. garance některých energetických nebo plynárenských akciových společností byly usneseními vlády stanoveny „do výše výnosu z prodeje akcií“. V původním znění ES byla uvedena hodnota garance odpovídající prodeji akcií v době podpisu ES s tím, že garance „bude průběžně aktualizována formou dodatků k ES vždy, kdy budou Fondem prodány další akcie“. Takto byla číselná hodnota garance v některých případech navýšena dodatky sto až dvěstěnásobně.

¹²⁾ Např. sanace lagun v PARAMO, a. s., a UNIPETROL, a. s.

tudíž ani celostátní **seznam priorit**. Příprava zatím pouze regionálních seznamů priorit byla zahájena v roce 1998, dokončení metodiky a vytvoření aktualizovaného seznamu priorit se předpokládá v roce 2007. MŽP při stanovování priorit čerpá údaje mimo jiné ze systému evidence SEZ, který ale nebyl do doby ukončení kontroly plně funkční ani aktuální. MF v roce 2004 omezilo zadávání zakázek na sanace do doby realizace a vyhodnocení nezávislého auditu se zaměřením na odstraňování SEZ. MŽP vyjadřovalo nesouhlas s tímto postupem MF a poukazovalo na možné negativní důsledky odkladů odstraňování SEZ.

Zásady 2001 neovlivnily podstatným způsobem úlohu ČIŽP v celém procesu. Stále platí: „*Nezbytnou podmínkou k úhradě nákladů na odstranění ekologických závad po uzavření smlouvy je správní rozhodnutí vycházející z analýzy rizik. Orgánem státní správy, který rozhodnutí vydává je zpravidla Česká inspekce životního prostředí.*“ Stanovení výsledků, které mají být nápravným opatřením dosaženy, i jejich formulace ve správním rozhodnutí ČIŽP je zásadní pro výši prostředků, které jsou následně z Fondu čerpány.

V případě, že ČIŽP zjistí nové skutečnosti, které mají vliv na plnění jejího správního rozhodnutí o uložení opatření k nápravě (možnost splnění limitů a dodržení termínů), a současně již uplynula lhůta uvedená v příslušném ustanovení správního řádu, nemá ČIŽP možnost toto rozhodnutí změnit. Kontrolou u nabyvatelů a u ČIŽP bylo zjištěno, že **ČIŽP v některých případech** (kdy neplnění podmínek nezavinil nabyvatel a kdy k tomu ještě měla působnost) **neukládala sankce za neplnění podmínek správních rozhodnutí**. Jedná se např. o případy, kdy došlo ke změně v osobě nabyvatele nebo se objevily nové skutečnosti na základě aktualizované analýzy rizik, a dále o případy průtahů na straně Fondu.

Zákonem č. 20/2004 Sb. došlo k novelizaci zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, v tom smyslu, že s účinností od **23. 1. 2004 již neměla ČIŽP ani jiný orgán působnost k ukládání sankcí za neplnění povinností stanovených v rozhodnutí o uložení opatření k nápravě**.

3. Zjištění týkající se „starého“ způsobu odstraňování SEZ

V období od 1. 1. 2002¹³⁾ do 30. 6. 2005 byly finanční prostředky na odstraňování SEZ čerpány převážně prostřednictvím nabyvatelů; zhotovitelům podle „nového“ způsobu Fond uhradil pouze cca 15 % z prostředků vyplacených na sanace. Do doby ukončení kontroly NKÚ nebyly k dispozici žádné podklady pro stanovení celkové výše prostředků, které ještě budou vyplaceny „starým“ způsobem, tj. prostřednictvím nabyvatelů.

3.1 Nedostatky financování odstraňování SEZ „starým“ způsobem

Kontrolou bylo zjištěno navyšování rozpočtů projektů i u dalších ES, zejména z důvodu rozšiřování předmětu činnosti, aniž by bylo prováděno další výběrové řízení na dodavatele. Ve všech případech bylo navýšení rozpočtu schváleno kromě Fondu i MŽP, příp. ČIŽP. Kladně se vždy k navýšení vyjádřili i supervizoři¹⁴⁾, kteří jsou ovšem zainteresováni na navyšování rozpočtů jak při „novém“, tak i „starém“ způsobu – jejich odměna je úměrná objemu finančních prostředků na sanace.

Realizace výše uvedené ES s nejvyšším čerpáním je nejmarkantnějším příkladem

- mnohonásobného navyšování nákladů (oproti ceně uvedené ve vítězné nabídce ve výběrovém řízení) způsobeného rozšiřováním předmětu RS o další etapy, přičemž RS stále zůstává v platnosti;
- uzavírání dodatků k RS (podstatně rozšiřujících předmět RS) i po termínu, kdy nabyly účinnosti obecně závazné právní předpisy upravující zadávání veřejných zakázek;
- obecné formulace správního rozhodnutí umožňující definovat nové etapy projektů značného rozsahu a které jsou v zájmu nabyvatele;

¹³⁾ Cca rok poté, co vláda rozhodla uplatňovat „nový“ způsob.

¹⁴⁾ Soukromoprávní subjekty, jejichž prostřednictvím Fond zajišťuje kontrolu nabyvatelů i zhotovitelů sanací.

- nezájmu nabyvatelů postupovat podle „nového“ způsobu (kde má Fond možnost přímo ovlivňovat zhotovitele a pokoušet se snižovat garanci) a nalézání možností, jak nadále využívat „starý“ způsob;
- snahy nabyvatelů provádět zásahy financované Fondem jako sanace SEZ (zejména demolice budov a odtěžení zeminy) na pozemcích, na kterých je plánován další rozvoj podniku nebo mohou být předmětem prodeje;
- snahy nabyvatelů zajistit schválení projektů, jejichž ocenění je ve výši garantované částky, tj. aby byla vyčerpána celá garance v původní výši a přitom nabyvatelům nevznikla povinnost hradit náklady tuto garanci přesahující.

Výsledkově orientovaná analýza poukázala zejména na další systémové nedostatky řízení podle „starého“ způsobu odstraňování SEZ:

- Lze legálně postupně dosáhnout vyčerpání celé garance bez ohledu na její výši. To vše bez porušení smluv, interních předpisů Fondu, MŽP a MF, správních rozhodnutí ČIŽP a při použití všech schvalovacích i kontrolních mechanismů.
- Původní cenu uvedenou v nabídce lze v průběhu řady let zvýšit bez vyhlášení dalších výběrových řízení a uzavírání dalších smluv se zhotoviteli. Záleží pouze na tom, jak byla formulována správní rozhodnutí ČIŽP a původní smlouva nabyvatele se zhotovitelem, případně i dodatky ES.
- V procesu navyšování původních zakázek o další etapy projektů není ani podstatné, že mezitím nabyly účinnosti obecně závazné právní předpisy určující postup při zadávání zakázek tohoto typu. Fakt, že Fond nabyvatelům po nabytí účinnosti těchto předpisů neumožňuje uzavírat další smlouvy, rovněž není na překážku, pokud mohou pokračovat v dříve uzavřených smluvních vztazích.
- Rozhodujícím kritériem pro čerpání prostředků není ani závažnost ohrožení životního prostředí vyplývající ze sanované SEZ. Např. výše zmiňovaná ES s nejvyšším čerpáním se týká bývalého podniku se strojírenskými a hutnickými provozovny, jehož dopady na životní prostředí nejsou po kvalitativní stránce mimořádné ve srovnání s desítkami podniků obdobného charakteru, kde program odstraňování SEZ vzniklých před privatizací není uplatňován. Orgány odpovědné za stav životního prostředí souhlasí s navyšováním rozpočtů o další miliardy Kč i v případech, které nepatří mezi ekologické priority.

Pokud postup podle „starého“ způsobu otevírá alespoň některým nabyvatelům a rovněž i zhotovitelům výše uvedené možnosti, lze od tohoto systému řízení očekávat vyčerpání garancí těchto nabyvatelů v plné výši. Jediným omezujícím limitem čerpání financí je tak výše garance stanovená v původních ES. Tato skutečnost má zásadní význam pro posuzování přístupů k odhadu celkové finanční náročnosti odstraňování SEZ.

4. Zjištění týkající se „nového“ způsobu odstraňování SEZ

4.1 Příklad činnosti Fondu jako investora v rámci „nového“ způsobu odstraňování SEZ

Pro ověření činnosti Fondu byla zvolena sanace dioxinového znečištění ve SPOLANĚ a. s., Neratovice, což je mimořádně závažný a komplikovaný případ ekologické zátěže a zároveň zatím největší veřejná zakázka Fondu v rámci SEZ. Kontrolou poptávkového řízení na zhotovitele bylo zjištěno, že **Fond neprovedl, resp. nezadal rešerši, ze které by byly zřejmé pokud možno všechny možnosti a přístupy k sanaci daného znečištění.** Obrátil se na organizaci zřízenou k tomu, aby prosazovala dodavatele z USA a pomáhala jim v teritoriích, kam se jim zatím nepodařilo proniknout. K odbornému posouzení pak Fond poskytoval materiály zpracované a financované touto organizací. Takto Fond dospěl k volbě v ČR dosud málo známé technologie BCD¹⁵⁾. Nebyla doložena žádná konkrétní informace o komerčním využití této metody v době výběru (v letech 2001 a 2002) – např. doklady o sanovaných objemech, nákladech, výsledcích v konkrétních lokalitách. Fond neposuzoval metody využívané pro likvidaci obdobných látek v Evropě a informace o aplikaci jinde ve světě (Austrálie, Nový Zéland) nebyly doloženy ověřitelnými doklady.

¹⁵⁾ Nespalovací technologie spočívající v zásaditém katalytickém rozkladu rezistentních organických látek.

Výběrem technologie byl určen i dodavatel, protože v daném případě jím musí být nositel licence na tuto technologii. Příslušná práva v odpovídajícím regionu byla vlastníkem licence postoupena jedinému subjektu, takže nebyla žádná možnost výběru a smlouva byla uzavřena na podkladě výzvy zasláné Fondem tomuto zhotoviteli podle § 50 zákona č. 199/1994 Sb. Tím se zúžil prostor pro jednání o stanovení ceny. Z analýzy RS a dodatků vyplynula následující zjištění:

Mezi Fondem a zhotovitelem uzavřená RS týkající se sanace dvou budov a sousedících pozemků kontaminovaných dioxiny obsahuje cenu řádově v miliardách Kč deklarovanou jako fixní. Konečný rozsah potřebného sanačního zásahu nebyl v okamžiku podpisu RS znám a RS obsahuje předpoklad, že bude určen dalším průzkumem provedeným zhotovitelem. Ve smlouvě není ošetřeno, zda a jak budou výsledky průzkumu a požadavky zhotovitele z něj vyplývající analyzovány z pohledu dopadů (zejména termínových a cenových) na smluvní vztah a za jakých podmínek budou do smlouvy zahrnuty. Cena díla je stanovena na rozsah díla stanovený pouze hmotnostními parametry, zatímco podklady, na které se RS odvolává, definovaly rozsah kromě toho objemově a popisem. Z těchto pohledů je vymezení předmětu RS neurčitě, resp. není jasně vymezen způsob stanovení smluvní ceny, bez ohledu na to, že je deklarována jako fixní.

V RS chybí jednoznačné prohlášení zhotovitele, že navržený způsob, podrobně v RS popsáný, je správný, kompletní a zajišťuje splnění účelu smlouvy. Vzhledem k absenci takového závazku není Fond chráněn před případnými požadavky zhotovitele na vícepráce spojené např. s úpravou zařízení v souvislosti s případným nárůstem sanovaného množství. Velmi obecná úprava režimu víceprací zakládá reálnou možnost podstatných změn v předmětu RS, a tím i zvýšení ceny či úpravu termínových závazků bez jasných a kontrolovatelných pravidel. Absence konkrétně stanoveného postupu v případě víceprací může způsobovat problémy i v souvislosti s výše uvedeným zjištěním, tj. že skutečný rozsah díla bude určen až dodatečně.

Smluvní termín dokončení díla za 183 týdnů se odvíjí od vydání povolení příslušnými správními orgány, přičemž se na těchto řízeních má zhotovitel podílet. Pro tuto jeho činnost však nejsou v RS jasně stanoveny podmínky a povinnosti, takže i termínové závazky lze považovat za nepřesně vymezené. Kontrolovatelné dílčí termíny obsahuje pouze harmonogram v nabídce, který je již zastaralý (končí v roce 2006), a přitom žádný z dodatků RS tuto situaci neřeší. Fond doložil, že detailní harmonogram je aktualizován na kontrolních dnech, nicméně tyto změny nejsou smluvně podchyceny. Případné smluvní sankce za neplnění termínů, které jsou důležitým a prakticky jediným zajišťovacím nástrojem Fondu, bude pak problematické uplatňovat. Chybějící mechanismus aktualizace harmonogramu plnění za těchto okolností oslabuje pozici Fondu.

Fond při vědomí jedinečnosti a výjimečnosti předmětné ekologické zátěže spolupracoval při přípravě RS i dodatků s advokátními kancelářemi, které sice připouštěly uzavření dodatků k RS, ovšem s upozorněním na určité nesrovnalosti a rizika týkající se možného oslabení postavení Fondu jako zadavatele zakázky.

Kontrolou tak bylo zjištěno, že **Fond uzavřel RS vč. dodatků, která neobsahuje náležitosti a podmínky v míře obvyklé u smluv podobného druhu a finančního objemu. Tyto nedostatky oslabují pozici Fondu ve smluvním vztahu a snižují i jeho možnost zajištění řádného splnění všech závazků zhotovitele.**

4.2 Předpokládané čerpání garancí u největších zakázek Fondu

Bylo vyhodnoceno pět největších veřejných zakázek na sanace, které již Fond uzavřel. Bylo zjištěno, že u příslušných ES je předpoklad čerpání vysokého procenta současné garance, u jedné ES se garance s ohledem na RS uzavřenou Fondem jeví již nyní jako nedostatečná. Celková úhrada z Fondu by měla u těchto pěti RS činit cca 9,3 mld. Kč. Garance v příslušných ES činí celkem cca 13,8 mld. Kč; mimo tyto zakázky bylo již vyčerpáno celkem cca 1,6 mld. Kč. Je třeba počítat s dalšími výdaji Fondu, např. na supervizi, průzkumy, zpracování analýz rizik a jejich aktualizaci apod. U některých z posuzovaných ES přitom nejsou dosud uzavřenými smlouvami pokryty všechny dosud známé a významné SEZ. **Ani odstraňování**

SEZ „novým“ způsobem nesignalizuje významný rozdíl mezi původně stanovenou smluvní garancí a skutečným čerpáním.

5. Revitalizace krajiny (sanace těžebně-ekologických škod)

Kontrolou realizace této oblasti ekologických škod byly zjištěny nedostatky ve smluvním zabezpečení, za které odpovídá zejména Fond. Vzor RS, ale i některé uzavřené RS, které Fond předložil ke kontrole, řeší nejen závazky Fondu jako objednatele a závazky zhotovitele, ale uvádí rovněž povinnosti právnické osoby¹⁶⁾.

Kontrolou bylo zjištěno, že přes výše uvedené skutečnosti neexistují smlouvy mezi Fondem a právnickými osobami. Neexistence takové smlouvy může vést k právní nejistotě a sporům především v oblasti povinností právnické osoby, dále v oblasti vlastnictví díla a budoucích provozních nákladů, respektive nákladů na údržbu vybudovaných staveb (např. náklady na udržování vrtů apod.). Je zřejmé, že **právní zajištění této problematiky ze strany Fondu je nedostatečné a může vést k dalším finančním nárokům vůči státu.**

6. Zjištění z kontroly u nabyvatelů

Kontrolou u nabyvatelů bylo zjištěno, že Fond v řadě případů a po různé dlouhou dobu – také až 8 let – hradí tzv. **udržovací práce** (též havarijní nebo překlenovací čerpání). Tyto činnosti **nevedou k odstranění SEZ**, pouze omezují nebo zabraňují riziku z této zátěže vyplývajícímu. Nejčastěji se jedná o omezení rizika pro podzemní vody. Podle Fondu je tento režim používán jako provizorium v situacích, kdy není možné přistoupit bezprostředně k vlastní sanaci. Fond nemá pro tyto případy zpracován metodický postup a každý případ posuzuje jednotlivě. **U čtyř z deseti kontrolovaných nabyvatelů Fond uhradil v letech 2001 až 2005 za udržovací práce celkem 53,4 mil. Kč.**

Byly zjištěny i některé případy, kdy je problematické zdůvodnění prodlevy, po kterou bylo nebo je nutné provádět udržovací práce a financovat je jako odstraňování SEZ. V jednom případě Fond v důsledku zdržení umožnil nabyvateli uzavírat smlouvy na práce tohoto druhu i po uzavření dodatku ES, podle kterého smluvní zabezpečení má být veřejnou zakázkou zadávanou Fondem v souladu s příslušným obecně závazným právním předpisem. MŽP považuje prozatímní havarijní čerpání podzemních vod za neefektivní vynakládání již vyčerpaných prostředků Fondu, pokud je toto čerpání prováděno v důsledku přerušení sanačních prací a dochází k prodlevám při zadávání veřejných zakázek.

Fond proplatil v některých případech i náklady, které nebyly součástí schválených projektů. Byly zjištěny i případy, kdy byly provedeny práce nad rámec rozhodnutí ČÍŽP. Tyto práce nelze považovat za odstranění SEZ, protože podle textu ES „*Fond uhradí... účelně vynaložené náklady na splnění ekologických závazků... ekologickými závazky jsou přitom závazky vyplývající z rozhodnutí správního orgánu...*“. **Fond uhradil za práce nad rámec rozhodnutí ČÍŽP minimálně 11,7 mil. Kč.** Ani povodňové škody na sanovaných lokalitách nelze považovat za znečištění, které vzniklo činností subjektu před jeho privatizací, přesto je Fond v některých případech uhradil (u jednoho nabyvatele např. 0,4 mil. Kč). Bylo zjištěno, že Fond k hrazení povodňových škod nepřistupuje systémově a řeší každý případ jednotlivě.

Individuální přístup Fond volí i v případě hrazení prací, které obvykle nejsou uvedeny v rozhodnutích ČÍŽP, ale na sanace navazují. Jedná se např. o zavážení a rekultivaci lokalit bývalých skládek, budování nebo úpravy komunikací a stavebních objektů vč. oplocení. Fond vychází ze zásady, že je povinen uvést lokalitu do původního stavu, a řeší každý případ samostatně. Připouští ovšem, že k tomuto principu mohou existovat různé výklady.

Tzv. zádržné je užitečný nástroj investora při realizaci akce, **Fond však neupravil způsob nakládání se zadržnými prostředky do doby, než je nabyvatel vyplatí zhotoviteli.** Tyto finanční prostředky Fondu (ve výši 16,6 mil. Kč) nebyly ve zjištěném případě alespoň dočasně

¹⁶⁾ Právnická osoba je dle definice ve vzoru RS společnost, které vznikly „*ekologické škody vzniklé před privatizací těžebních společností*“. Tyto osoby převezmou díla vybudovaná na náklady Fondu.

použity pro odstraňování SEZ. Fond nemá přehled, zda tento nástroj byl nebo je využíván i u dalších RS mezi nabyvateli a zhotoviteli.

Charakteristickým rysem mnoha akcí je navyšování množství zpracovávaných hmot během realizace. Podstatně rostou objemy skládek, znečištěných zemín i látek v podzemních vodách, které jsou sanovány. Např. v PRECHEZE a. s., Přerov, bylo třeba sanovat přes 500 tis. tun obsahu skládky oproti původně stanoveným 180 tis. tunám a výše náhrady z Fondu vzrostla z původní smluvní částky 240 mil. Kč na 972 mil. Kč. U jedné ze skládek a. s. UNIPETROL bylo průzkumem zjištěno 50 tis. tun tekutých kalů; aktuální projektová dokumentace počítá se sanací již 122 tis. tun. **Rozpočty projektů tak zůstávají na úrovni odborného odhadu,** přestože z prostředků Fondu jsou financovány průzkumy, analýzy rizik a jejich aktualizace, předsanační doprůzkumy apod. **Významné navyšování prostředků,** a to nejen z důvodu zvyšování množství sanovaných hmot, **bylo zjištěno u většiny kontrolovaných nabyvatelů;** jedná se vždy o změny schválené všemi účastníky procesu odstraňování SEZ.

III. Shrnutí kontrolních zjištění

Fond v letech 2001 a 2002 zaváděl „nový“ (nazývaný též účinnější či zdokonalený) způsob poskytování prostředků na sanaci starých ekologických zátěží. Formálně byl „nový“ způsob, podle kterého je Fond investorem, začleněn do většiny stávajících ekologických smluv a byla obsažena ve všech ekologických smlouvách uzavíraných po roce 2000. Převážná většina finančních prostředků je přesto i nadále čerpána prostřednictvím nabyvatelů, tj. „starým“ způsobem. I další základní prvek „nového“ způsobu – možnost upravit (snížit) garanci stanovenou na základě ekonomických kritérií na úroveň schváleného rozpočtu projektu sanace – byl zatím využit v minimálním rozsahu.

„Nový“ způsob umožňuje Fondu přímo ovlivňovat výběr zhotovitele i realizaci akce. Na druhé straně jsou u Fondu jako investora očekávány činnosti spojené s řízením projektů. Interní předpisy, na základě kterých je úkol odstraňování starých ekologických zátěží řízen, jsou v některých činnostech neprovázané a vykazují i další nedostatky, které je třeba odstranit.

Byly zjištěny příklady rozšiřování projektů spojených s navyšováním prostředků na mnohonásobek ceny uvedené v nabídce, se kterou zhotovitel uspěl v rámci výběrového řízení (podle „starého“ způsobu). Vyčerpání plné výše garance, jakkoliv vysoké, je v těchto případech reálné. Podstatná není ani ekologická naléhavost případu; pro navyšování prostředků je důležitější, jak jsou formulovány správní rozhodnutí ČIŽP a předmět smlouvy nabyvatele se zhotovitelem. Všechny kroky se odehrávají v mezích stanovených interními předpisy a jsou všemi zúčastněnými stranami odsouhlaseny. Z toho lze odvodit, že systém řízení je nastaven tak, že v některých případech umožňuje navyšovat původně stanovenou výši prostředků a čerpat je až do výše garance bez dalšího výběrového řízení na zhotovitele.

V I. pololetí 2005 narostlo čerpání finančních prostředků na zhruba dvojnásobek průměru předcházejících období, a to navzdory faktu, že Fond v období od účinnosti zákona č. 40/2004 Sb., tj. od 1. 5. 2004, nevyhlásil až do 30. 6. 2005 žádnou veřejnou zakázku na sanaci starých ekologických zátěží. Z toho mj. vyplývá, že se stupňuje čerpání podle „starého“ způsobu. Téměř polovina veškerých prostředků je v současné době čerpána v rámci jediné ekologické smlouvy právě tímto způsobem.

Do doby ukončení kontroly NKÚ nevypracovalo MŽP definitivní metodiku stanovování priorit starých ekologických zátěží ani celostátní seznam priorit. Stále ještě nebyl plně funkční systém evidence starých ekologických zátěží, za jehož vytvoření MŽP odpovídá.

ČIŽP v některých případech neukládala sankce za neplnění podmínek svých správních rozhodnutí. Obecně se jednalo o případy, kdy toto neplnění nezavinil nabyvatel.

MF v roce 2004 omezilo zadávání veřejných zakázek na odstraňování starých ekologických zátěží se zdůvodněním, že je nutné prověřit a optimalizovat řízení tohoto úkolu. Rovněž v roce 2005 zastavilo další zakázky na sanace, tentokrát z důvodu vyrovnání veřejných rozpočtů¹⁷⁾. MŽP upozorňovalo Fond, MF i vládu ČR na negativní důsledky nevyhlašování veřejných zakázek a prosazovalo zahájení alespoň nejnaléhavějších akcí ze souboru ekologických smluv.

Hodnocení objemově největších zakázek zadaných Fondem „novým“ způsobem ukázalo, že i v těchto případech jsou naplněny předpoklady čerpání vysokého procenta smluvních garancí. Na příkladu závažné a komplikované staré ekologické zátěže, jejíž sanace představuje miliardové náklady, je demonstrována role Fondu jako investora. Úvodní fáze projektu zajišťované Fondem – poptávkové řízení a smluvní zabezpečení – vykazují nedostatky, které mohou vést k nepřiměřeným rizikům a v konečném důsledku nehospodárnému čerpání prostředků.

Byly zjištěny nedostatky ve smluvním zajištění akcí v rámci revitalizace krajiny po těžbě. Není smluvně zajištěn status právnických osob, v jejichž prospěch se akce provádějí, ani jejich povinnosti.

Kontrolou u nabyvatelů byly zjištěny některé případy proplácení finančních prostředků Fondem za náklady, které nejsou odstraňováním starých ekologických zátěží, i když s ekologickými závazky souvisejí. V metodice řídicí a kontrolní činnosti nejsou obdobné případy zajištěny tak, aby nemohlo docházet k nehospodárnému a neúčelnému čerpání finančních prostředků.

V procesu odstraňování starých ekologických zátěží vzniklých před privatizací u těch subjektů, které o to požádaly a u kterých to vláda odsouhlasila, Fond zatím uhradil ke dni 30. 6. 2005 přes 24 mld. Kč. Dále uhradil k tomuto datu více než 2 mld. Kč na revitalizaci krajiny po těžbě. Z výsledků kontroly vyplývá, že nejsou vždy vytvořeny předpoklady k efektivnímu a hospodárnému vynakládání finančních prostředků.

Zbývající závazek Fondu představuje enormní finanční zátěž vůči státu. Předpoklad čerpání finančních prostředků ve výši méně než 88 mld. Kč (návrh předložený vládě ČR v srpnu 2005) na splnění smluvních závazků i garancí vydaných územním celkům se na základě skutečností zjištěných kontrolou NKÚ jeví jako podhodnocený. Zdrojem pro uhrazení 88 mld. Kč mají být podle návrhu MF příjmy z privatizace, které ještě nebyly získány. Konstrukce odhadu výdajů nebyla MF ani Fondem odpovídajícím způsobem doložena. Vzhledem k reálné možnosti vyčerpání plné výše garance u blíže neurčeného počtu ekologických smluv neexistuje žádný seriózní podklad pro stanovení očekávaného čerpání prostředků nižšího, než jsou dosud nevyčerpané garance, které činí celkem ke dni 30. 6. 2005 cca 167 mld. Kč.

Pouze dosavadní zkušenosti, na základě kterých Fond usuzuje, že všechny jednotlivé garance vyčerpány být nemusí, a rovněž možná nepřesnost vycházející z posuzování omezeného počtu ekologických smluv opravňují Fond k naději, že nebude třeba uhradit garance v plné výši. Tato naděje však nemá žádné kvantitativní vyjádření, na rozdíl od zatím nečerpané části příslibů vlády ČR na revitalizaci krajiny a smluvně podložených garancí souvisejících s privatizací, což dohromady činí zmíněných 167 mld. Kč.

¹⁷⁾ Dle internetových stránek www.mfcr.cz považuje MF za veřejné rozpočty „soustavu státního rozpočtu, rozpočtů krajů a municipalit (místní rozpočty), státní mimorozpočtové fondy, privatizační fondy (FNM a Pozemkový fond) a systém veřejného zdravotního pojištění“.