

97/07

Kontrolní závěr z kontroly prostředků státního rozpočtu poskytnutých na útlum uranových dolů

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1997 pod číslem 97/07.

Kontrolou byla prověřena účelovost užití a hospodaření s prostředky státního rozpočtu na útlum těžby uranu a sanaci uranových dolů v letech 1994 - 1996. Kontrolu řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. František Bárta.

Kontrolu provedly v období od března do září 1997 skupiny kontrolujících z oblastních odborů NKÚ v Ústí nad Labem, Berouně, Českých Budějovicích a Třebíči.

Kontrolované osoby:

A. Ústřední orgány:

1. Ministerstvo financí (dále jen „MF“),
2. Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“).

B. DIAMO státní podnik, Stráž pod Ralskem (dále jen „DIAMO, s. p.“), včetně jeho odštěpných závodů, tj. Těžba a úprava uranu, Stráž pod Ralskem (dále jen „TÚU, o. z.“); Chemická těžba, Stráž pod Ralskem (dále jen „CHT, o. z.“); Správa uranových ložisek, Příbram (dále jen „SUL, o. z.“); MAPE, Mydlovary (dále jen „MAPE, o. z.“); GEAM, Dolní Rožínka (dále jen „GEAM, o. z.“) a ředitelství státního podniku, Stráž pod Ralskem (dále jen „ŘSP“).

Námítky proti kontrolním protokolům, které podaly MF, MPO a DIAMO, s. p., byly vypořádány vedoucím skupiny kontrolujících. Tyto kontrolované osoby také podaly odvolání proti rozhodnutím o námítkách, která byla vypořádána usneseními senátu NKÚ.

S e n á t N K Ú (ve složení: JUDr. František Bárta - předseda, Ing. Alexandr Růžek, Ing. Zdeněk Smělík a Ing. Ladislav Zeman - členové) na svém zasedání konaném dne 26. 11. 1997

s c h v á l i l usnesením č. 97/07/336
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

Útlumový program těžby a zpracování uranu v České republice je zabezpečován souborem usnesení vlád ČSSR, ČSFR a ČR.

Útlumový program, definovaný v usnesení předsednictva vlády ČSSR ze dne 19. 10. 1989 č. 94 jako soubor technických, ekonomických, personálních a sociálně zdravotních opatření, byl MPO rozpracován až v roce 1993 jako „Aktualizace útlumového programu“.

Program byl dále konkretizován technickým projektem likvidace, včetně sociálního programu pro jednotlivé roky. Poslední aktualizace pro rok 1996 je ze dne 13. 12. 1996.

DIAMO, s. p., začalo realizovat útlum těžby uranu od 1. 1. 1990 na základě usnesení předsednictva vlády ČSSR č. 94. V návaznosti na měnící se ekonomické podmínky a změny v mezinárodních vztazích schválila vláda ČSFR svým usnesením ze dne 17. 12. 1990 č. 894 změnu koncepce útlumu těžby uranu v ČSFR na období 1990 - 2000, která byla dále upřesňována usneseními vlády ČR ze dne 20. 12. 1991 č. 533 a ze dne 11. 6. 1993 č. 429, kterými vláda ČR mj. schvaluje:

- zpřesněný harmonogram likvidace dolů a chemických úprav v roce 1992 a letech dalších, konzervaci dolu Hamr I,
- zásady pro poskytování dotací na útlum uranových dolů (dále jen „dotace“) po roce 1990,
- objem dotací pro rok 1992, 1993 a předpoklad pro rok 1994,
- rozšířený rozsah sociálních nároků útlumem dotčených pracovníků.

Realizace útlumového programu je rozložena až do roku 2023 a počítá s účastí státního rozpočtu. Předpoklad dotací se pohyboval ve výši:

- 2 020 mil Kč pro rok 1994,
- 2 106 mil. Kč pro rok 1995,
- 1 945,5 mil. Kč pro rok 1996,

aniž by byla upřesněna pravidla pro jejich poskytování (názvy předpisů stanovujících tato pravidla jsou uvedena v dalším textu), jejichž nejednotný výklad byl jednou z příčin zjištěných a dále uvedených nedostatků.

Usnesením vlády ČR ze dne 20. 5. 1992 č. 366 byl schválen:

- zvláštní režim chemické těžby uranu pro roky 1992 až 1994,
- program prací ekologického zaměření,
- finanční zabezpečení ekologických opatření (sanace).

Usnesení vlády ČR ze dne 26. 4. 1995 č. 244 schválilo:

- realizaci útlumu těžby a úpravy uranových rud,
- zahájení likvidace dolu Hamr,
- omezení těžby v Dolní Rožince s ukončením v roce 2001,
- sanaci chemické těžby ve Stráži pod Ralskem,
- poskytnutí bezúročných půjček pro DIAMO, s. p., do výše 434 mil. Kč na zvýšení zásob uranového koncentráту splatné do roku 1997,
- návrh dotace pro rok 1996.

Výsledkem realizace výše uvedených usnesení bylo snížení roční těžby uranu v ČR od roku 1990 do roku

1994 z 2 400 na 600 tun uranového koncentráту. Počet zaměstnanců se snížil z 30 000 v roce 1989 na 6 900 v roce 1995. Útlum probíhal v celém DIAMO, s. p., včetně odstraňování starých zátěží, a to i s ohledem na ochranu životního prostředí.

K 1. 1. 1995 byl uran těžen ve dvou lokalitách:

- na dole chemické těžby ve Stráži pod Ralskem,
- na hlubinném dole v Dolní Rožínce.

Usnesení vlády ČR ze dne 6. 3. 1996 č. 170, ke zprávě o postupu sanace chemické těžby uranu ve Stráži pod Ralskem, mj.:

- bere na vědomí zprávu o plnění usnesení vlády ČR č. 366,
- ukládá vyhlásit likvidaci chemické těžby uranu ve Stráži pod Ralskem a stanovuje cílové limity k určení postupu sanačních prací.

Usnesení vlády ČR ze dne 28. 8. 1996 č. 441 schválilo úpravu státního rozpočtu na rok 1996, která se promítla na výši dotace na útlum uranového průmyslu v roce 1996.

Dotace poskytnutá v letech 1990 - 1996 činila celkem 10 079 mil. Kč, přičemž v jednotlivých letech byla (v mil. Kč):

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
2 276	678	281	979	1 907	2 104	1 854

Aktualizované útlumové programy, zpracované DIAMO, s. p., (ve smyslu výše citovaných usnesení vlád), byly pro jednotlivé roky schvalovány schvalovacími protokoly MPO. V návaznosti na tyto schvalovací protokoly předkládalo MPO vládě ČR požadavky na dotace pro DIAMO, s. p.

Pro čerpání rozpočtových prostředků platí ustanovení zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací.

MF vydalo na základě ustanovení § 5 zákona č. 576/1990 Sb. „Směrnici Ministerstva financí ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na financování útlumu uhelného, rudného a uranového hornictví“, č. j. 193/45 044/93, ze dne 10. září 1993 (dále jen „Směrnice MF“), a „Závazný výklad ke Směrnici Ministerstva financí ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na financování útlumu uhelného, rudného a uranového hornictví od roku 1993“, č. j. 193/59 273/94, ze dne 2. 12. 1994 (dále jen „Závazný výklad“).

Povinnost řídit se nejen Směrnicí MF při čerpání dotace, ale i zákonem č. 576/1990 Sb. včetně vyhlášky

MF ČR č. 205/1991 Sb. stanovilo pro DIAMO, s. p., MPO ve svých „Vnitřních pravidlech pro čerpání rozpočtových prostředků v roce 1994 a 1995“, z ledna 1995 (dále jen „Vnitřní pravidla MPO“) a v „Pokynech pro realizaci technické stránky útlumového programu těžby a zpracování uranu“, č. j. 2/4200/1995, ze dne 16. 12. 1995 (dále jen „Pokyny MPO“).

Pravidla pro poskytování a čerpání dotace dále upravovaly mimo vyjmenovaných předpisů i „Zásady pro poskytování dotací čs. uranovému průmyslu po roce 1990“, které byly přílohou usnesení vlády ČSFR č. 894 a „Zásady účasti státního rozpočtu České republiky na realizaci útlumového programu čs. uranového průmyslu po roce 1990“, které jsou přílohou usnesení vlády ČR č. 533, kde jsou mj. stanoveny vybrané náklady na sociální opatření.

Technickou stránku útlumu pro rok 1994 a 1995 upravovala Vnitřní pravidla MPO a od 16. 12. 1995 upravují tuto oblast Pokyny MPO, ve kterých byla pro DIAMO, s. p., stanovena mj. povinnost postupovat při pořizování strojů a zařízení, zadávání staveb a stavebních prací za účasti prostředků státního rozpočtu podle Závazného postupu při tvorbě ceny ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, který byl stanoven Výměrem MF ČR č. 01/94, od roku 1995 podle zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, a dále řídit se zásadami pro poskytování a čerpání neinvestičních dotací a pro poskytování a čerpání prostředků státního rozpočtu pro pořizování investičního majetku vydanými MF pro léta 1994 - 1996.

II. Kontrolní zjištění

A. Ústřední orgány

1. Ministerstvo financí

Při kontrole byly zjištěny nejasnosti ve výkladu některých pojmů uvedených ve Směrnici MF a v Závazném výkladu. Proto bylo MF požádáno o:

a) vysvětlení k zápisu z jednání, které se uskutečnilo dne 16. 6. 1994 mezi MF a MPO k financování útlumu těžby uranu ze státního rozpočtu v DIAMO, s. p.

Jednalo se o oprávněnost úhrad nákladů na sociální opatření ve smyslu rozšířeného nároku dle přílohy 1 str. 2 pol. 6 - 11 usnesení vlády ČR č. 429 (zejména úhrady rent pracovníků, kterým vznikl nárok před 1. 1. 1990) v návaznosti na výklad MPO - dopis č. j. 17873/94/4201/4201, ze dne 31. 5. 1994, pro DIAMO, s. p., kterým MPO

„... potvrzuje, že útlumem těžby uranu dle č. 1 odst. 3 písm. a) usnesení vlády ČR č. 429 ze dne 11. srpna 1993 jsou dotčeni jak současní pracovníci Diamo, s. p., tak i jeho bývalí pracovníci, kterým skončil pracovní poměr ke státnímu podniku z některého z důvodů zakládajících nároky ...“.

příčemž z usnesení vlády ČR č. 429 bodu I/3 a) vyplývá: „Vláda souhlasí ...“

3.a) s účastí státního rozpočtu na krytí nákladů na sociální a zdravotní zabezpečení pracovníků uranového průmyslu v rozsahu přílohy č. 1 tohoto usnesení s tím, že ze státního rozpočtu budou kryty u rozšířeného rozsahu nároků (položka 6 až 11 na str. 2 přílohy č. 1) jen zákonné nároky propouštěných, přeřazovaných či jinak útlumem v dané lokalitě dotčených pracovníků ...“

Z vyjádření MF ze dne 5. 8. 1997 č. j. 193/61 735/197 mj. vyplývá, že na jednání s MPO

„Ministerstvo financí vzalo bez připomínek na vědomí stanovisko MPO k problematice útlumu těžby“ a že

„MPO v bodu 1 zápisu potvrdilo kontinuitu procesu útlumu těžby uranu v těžebních a úpravárenských lokalitách s. p. jako celku, a to počínaje r. 90, dle cit. usnesení vlády“.

Vysvětlení MF je však opět velmi obecné a nelze ani z něj dovodit oprávněnost čerpání dotace na úhradu nákladů sociálního zabezpečení útlumem nedotčených pracovníků, jejichž nárok vznikl před 1. 1. 1990;

b) vyjádření k bodu 8. písm. g) Směrnice MF a bodu 4 Závazného výkladu.

Jednalo se o nejasnost výkladu ke správní režii „řízení útlumu“.

Z vyjádření MF ze dne 5. 8. 1997 č. j. 193/61 735/197 mj. vyplývá, že

- bod 8. písm. g) Směrnice MF se vztahuje na všechny dotované těžební organizace,

- zmírňující ustanovení bodu 4 písm. a), b) Závazného výkladu se vztahovalo v daném rozsahu a „při dodržení ostatních ustanovení Směrnice jen na dotčené s. p., jejichž rozsah vymezoval bod 3. Závazného výkladu na vybrané státní podniky: VUD Trutnov, RUD Zbýšov u Brna, JLD Hodonín, VKD Kladno, RD Příbram a RD Jeseník“.

Z toho je zřejmé, že se zmírňující ustanovení bodu 4 Závazného výkladu nevztahuje na DIAMO, s. p., a že tedy nemůže čerpat prostředky z dotace na správní režii „řízení útlumu“.

2. Ministerstvo průmyslu a obchodu

2.1. Kontrolní činnost MPO

MPO nepostupovalo v souladu s usnesením vlády ČR č. 429, které v bodu III/4 ukládá mj.

„ministru průmyslu a obchodu ... zabezpečit kontrolu čerpání finančních prostředků uvolněných ze státního rozpočtu ...“,

to jest kromě věcného usměrňování a rozdělování dotací na útlumové programy i kontrolu jejich použití u DIAMO, s. p.

Rozpočet kapitoly Ministerstvo průmyslu a obchodu je součástí státního rozpočtu ČR, výdaji kapitoly jsou i dotace poskytované státním organizacím prostřednictvím MPO a podle

ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 576/1990 Sb.:

„Ministři a vedoucí ostatních ústředních orgánů ... odpovídají v rozsahu své působnosti za plnění státního rozpočtu ...“

a také podle

ustanovení § 3 (Ústřední orgány) odst. 2 písm. d) vyhlášky MF ČR č. 205/1991 Sb.:

„Jako správce kapitoly ústřední orgán především ...“

d) usměrňuje a kontroluje hospodaření s rozpočtovými prostředky v rámci kapitoly ...“

Bylo zjištěno, že samotné MPO v roce 1994 kontrolovalo čerpání dotace poskytnuté pro rok 1994 u DIAMO, s. p., neprovádělo. Kontrolní činnost v uvedeném roce byla realizována prostřednictvím Unigeo, a. s., na základě „Smlouvy o provádění průběžné kontrolní činnosti pro zjištění racionálního využití finančních prostředků uvolněných ze státního rozpočtu pro útlum těžby uranu a konzervaci dolu Hamr I“, uzavřené mezi MPO a Unigeo, a. s., dne 11. 2. 1994. Část kontrolní činnosti v oblasti sociálně-zdravotních nákladů útlumu a likvidace prováděla pro Unigeo, a. s., odborná firma Torres, a. s., na základě smlouvy mezi oběma organizacemi. Z těchto kontrol vyplynula celá řada doporučení pro MPO jak zabezpečit odstraňování zjištěných nedostatků, mnohá z nich však nebyla realizována. Teprve od roku 1995 provádí MPO kontrolu čerpání dotací vlastními zaměstnanci.

2.2. Dodržování a zabezpečení plnění Směrnice MF

V bodě 3 a 4 písm. a) části A Směrnice MF je mj. stanoveno:

„Tato směrnice řeší pouze útlum (tj. omezení a rušení těžby a s tím věcně, místně a časově spojené bezprostřední důsledky pro organizaci po 1. 1. 1993).“

„Ve výše uvedeném smyslu tato směrnice neřeší a) období před 1. 1. 1993 ...“

V bodě 7 písm. b) části A Směrnice MF je mj. stanoveno:

„V souladu s výše vymezeným účelem lze ze SR hradit ...“

b) u sociálních nákladů jen obligatorní nároky propuštěných, přeřazených (jinak útlumem v místě dotčených) pracovníků vůči organizaci z právních předpisů, ...“

V bodě 8 písm. h) části A Směrnice MF je stanoveno:

„Ze státního rozpočtu na dané účely nelze hradit ...“

h) sociální a jiné nároky pracovníků vůči organizaci

- nad zákonnou (obligatorní) úroveň, i když je uznala (v kolektivní smlouvě ap.);
- zákonné, avšak netýkající se útlumu (tj. pracovníků z neutlumovaných lokalit; u utlumovaných lokalit pracovníků útlumem nedotčených); ...“

V bodě 3 části C Směrnice MF je stanoveno:

„Výjimečné a sporné případy, u kterých nelze postupovat dle této směrnice, budou řešeny dohodou mezi MF a MPO.“

Na základě rozšířeného rozsahu nároků vyplývajících z usnesení vlády ČR č. 429 bodu I/3 a), kde je uvedeno:

„Vláda souhlasí ...“

3.a) s účastí státního rozpočtu na krytí nákladů na sociální a zdravotní zabezpečení pracovníků uranového průmyslu v rozsahu přílohy č. 1 tohoto usnesení s tím, že ze státního rozpočtu budou kryty u rozšířeného rozsahu nároků (položka 6 až 11 na str. 2 přílohy č. 1) jen zákonné nároky propouštěných, přeřazovaných či jinak útlumem v dané lokalitě dotčených pracovníků ...“

požádalo DIAMO, s. p., dne 26. 5. 1994 MPO o výklad způsobu úhrady sociálních nákladů.

MPO dne 31. 5. 1994 odpovědělo dopisem č. j. 17873/94/4201/4201, jehož obsah nebyl dohodnut s MF a který není v souladu s výše citovaným ustanovením usnesení vlády a s ustanoveními Směrnice MF. V dopise MPO je uvedeno:

„ ... potvrzují, že útlumem těžby uranu dle č. 1 odst. 3 písm. a) usnesení vlády ČR č. 429 ze dne 11. srpna 1993 jsou dotčeni jak současní pracovníci Diamo, s. p., tak i jeho bývalí pracovníci, kterým skončil pracovní poměr ke státnímu podniku z některého z důvodů zakládajících nároky a plnění uvedené v tabulce na straně 2 přílohy č. 1 výše citovaného usnesení vlády, přičemž položka č. 6 této tabulky zahrnuje veškeré dílčí nároky odškodnění pracovních úrazů a nemocí z povolání uvedené v § 193 zákoníku práce, tj. včetně rent dle § 195 zákoníku práce. Toto vyjádření je v souladu i se Směrnicí Ministerstva financí České republiky č. j. 193/45044/93 bodem A 7 písmeno b i s bodem C 3.“

Tento výklad je také v rozporu se Závazným výkladem MF, konkrétně s odst. 1 písm. b), v němž je mj. uvedeno:

„Organizacím dotčených odvětví nelze poskytnout dotaci ze SR ...“

b) na útlum ke krytí potřeb vyloučených z dotování ve smyslu ust. bodu A.8.h) Směrnice - sociální a jiné nároky pracovníků vůči organizaci ...“

DIAMO, s. p., v období 1994 - 1996 pak postupovalo dle výše uvedeného dopisu MPO a čerpalo z dota-

ce např. jen na úhradu nákladů vyplacených rent zaměstnancům, kterým vznikl nárok před 1. 1. 1990, neoprávněně celkem 500 296 514 Kč. Z toho 147 016 603 Kč v roce 1994, 166 535 121 Kč v roce 1995 a 186 744 790 Kč v roce 1996 (přičemž renty jako náklad sociálních opatření nebyly pro úhradu z dotace ve smyslu předchozích usnesení vlády do vyjmenovaných nákladů zahrnuty).

B. DIAMO, s. p., Stráž pod Ralskem

Konzervační, likvidační a sanační práce

1. Zadávání veřejných zakázek

a) Závazný postup při tvorbě ceny ve smyslu ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, stanoví:

„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.“

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

Závazný postup při tvorbě cen byl stanoven Výměrem MF ČR č. 01/94 ze dne 17. 11. 1993, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (vydalo MF ČR podle § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách), s účinností od 1. 1. 1994. V části II položka č. 11 písm. B bod 1c a 2 tohoto Výměru je vymezen rozsah působnosti na:

„Stavby, stavební objekty, provozní soubory, stavební a montážní práce, dodávky strojů a zařízení a projektové práce financované za účasti státního rozpočtu ...“

Pro účely regulace cen platí: ...“

B. ceny podle smluv uzavřených od 1. září 1991 se sjednávají na podkladě vyhodnocení soutěže podle Zadávacího řádu staveb ... (dále jen 'ZŘS'), který je pro účely regulace cen podle tohoto písmene závazný (Cenový věstník částka 40-42/1991), a dále podle těchto ustanovení ...“

(1) Zadávací podklady ...“

c) určí jednotný způsob zpracování cenových nabídek ...“

(2) V případě užší soutěže podle čl. 5 odst. 2 písm. b) a zadání z volné ruky podle čl. 6 odst. 2 písm. d) a f) ZŘS se vyžaduje i souhlas orgánu poskytujícího finanční prostředky; ...“

DIAMO, s. p., porušilo citovaná ustanovení tím, že v roce 1994 zadalo akce hrazené z dotace dodavatelům z volné ruky a nedoložilo k tomuto způsobu zadání souhlas orgánu poskytujícího finanční prostředky.

Citovaná ustanovení porušilo dále tím, že nevyhlásilo veřejnou soutěž dle čl. 4 ZŘS, kde je stanoveno:

„Veřejná soutěž se vyhlašuje pro neomezený počet uchazečů; soutěžní podmínky se stanoví písemně a vhodným způsobem se zveřejňují. Veřejná soutěž se vyhlašuje vždy, pokud zadávací řád neumožňuje použití užší soutěže (Čl. 5), nebo zadání z volné ruky (Čl. 6).“

ale postupovalo dle režimu čl. 6 ZŘS přesto, že nebyly splněny podmínky, za kterých lze realizovat tyto formy zadávání zakázek, a to například v TÚU, o. z., u 4 akcí, v CHT, o. z., u 1 akce, v GEAM, o. z., u 1 akce a v SUL, o. z., u 3 akcí.

Podle části II položky 11 písm. B bod 12 Výměru MF ČR č. 01/94:

„Nedodržení postupu podle této položky se považuje za neoprávněné použití rozpočtových prostředků podle § 30 zákona ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky ...“

DIAMO, s. p., tím, že provedlo výběrové řízení na akce hrazené z dotace v rozporu s uvedenými ustanoveními Výměru MF ČR č. 01/94, porušilo rozpočtovou kázeň a čerpalo v roce 1994 neoprávněně z dotace částku ve výši 18 115 542 Kč.

Dále porušilo rozpočtovou kázeň tím, že v rozporu s Výměrem MF ČR č. 01/93 z dotace roku 1994 čerpalo na úhradu nákladů akcí zadaných v roce 1993, které pokračovaly v roce 1994, finanční prostředky v celkové výši 7 860 724 Kč, a to přesto, že kontrolní akce NKÚ č. 11/94, provedená v roce 1994, na tento rozpor upozornila a kvalifikovala čerpání dotace na úhradu nákladů na tyto akce v roce 1993 jako porušení rozpočtových pravidel republiky.

b) Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek

V ustanoveních § 3 odst. 1 a 2 je uvedeno:

„K uzavření smlouvy na veřejnou zakázku vyhlašuje zadavatel obchodní veřejnou soutěž o nejvýhodnější nabídku. Při obchodní veřejné soutěži postupuje zadavatel podle obchodního zákoníku, pokud tento zákon nestanoví jinak.“

„Uzavření smlouvy na veřejnou zakázku jiným způsobem než na základě obchodní veřejné soutěže podle odstavce 1 je přípustné pouze při splnění podmínek stanovených v § 49 nebo § 50 tohoto zákona.“

DIAMO, s. p., porušilo uvedená ustanovení tím, že v SUL, o. z., v roce 1995 nevyhlásilo obchodní veřejnou soutěž při realizaci „rekultivačních prací na kalojemech“ (výše peněžitého závazku bez DPH činila 5 650 000 Kč) a uzavřelo smlouvu na základě písemné výzvy (z 18. 9. 1995) více zájemcům i přesto, že nebyly splněny podmínky ustanovení § 49 odst. 1 písm. d) zákona č. 199/1994 Sb., to jest, že výše peněžitého závazku bez DPH je nižší než 5 000 000 Kč.

Dále porušilo citovaná ustanovení tím, že zakázku na likvidační akci „Sanace odkaliště II - Bytíz“ (výše peněžitého plnění 645 099 Kč) zadalo jednomu dodavateli a uzavřelo s ním dne 3. 11. 1995 smlouvu o dílo, i když nebyla splněna žádná z podmínek ustanovení § 50 zákona č. 199/1994 Sb.

c) Zákon č. 199/1994 Sb., ve znění zákona č. 148/1996 Sb.

V ustanoveních § 3 odst. 1 a 3 je uvedeno:

„K uzavření smlouvy na veřejnou zakázku vyhlašuje zadavatel obchodní veřejnou soutěž o nejvhodnější nabídku, není-li v tomto zákoně stanoveno jinak. Při obchodní veřejné soutěži postupuje zadavatel podle obchodního zákoníku, pokud tento zákon nestanoví jinak.“

„Uzavření smlouvy na veřejnou zakázku jiným způsobem než na základě obchodní veřejné soutěže podle odstavce 1 je přípustné pouze při splnění podmínek stanovených v části třetí tohoto zákona.“

DIAMO, s. p., porušilo citovaná ustanovení tím, že v roce 1996 sjednalo zakázku na akci „Likvidace ložiska Příbram - důl I - etapa 07 - jáma 2“ (výše peněžitého plnění 731 640 Kč) s jedním dodavatelem formou dodatku ze dne 10. 7. 1996 ke smlouvě o dílo na jinou akci („Likvidace ložiska Příbram - důl IV - etapa 03 - 4. část RMÚ“) i přesto, že nebyla splněna žádná z podmínek ustanovení § 50 odst. 1 zákona č. 199/1994 Sb., ve znění zákona č. 148/1996 Sb.

2. Zákon č. 576/1990 Sb.

V ustanovení § 5 odst. 2 je uvedeno:

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

Vyhláška MF ČR č. 205/1991 Sb.

V ustanovení § 30 odst. 2 je uvedeno:

„Organizace hospodařící s rozpočtovými prostředky je povinna při plnění rozpočtu dbát, aby dosahovala maximálních příjmů a plnila úkoly hrazené ze státního rozpočtu republiky nejehospodárnějším způsobem a aby efektivně využívala rozpočtových prostředků. Rozpočtové prostředky může používat jen k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech a k zajištění nerušeného chodu organizace, prostředky může čerpat jen do výše stanovené ve státním rozpočtu republiky nebo rozpočtu zřizovatele, a to v mezích závazných ukazatelů a v souladu s věcným plněním.“

DIAMO, s. p., porušilo uvedené předpisy, a tedy rozpočtovou kázeň tím, že nedodržovalo následující ustanovení Směrnice MF, kde je mj. uvedeno:

• v části A bod 5:

„Na uvedenou dotaci není právní nárok. Při jejím schválení se přihlíží k přednostnímu užití ... - tržeb z likvidace a jiných příjmů z útlumu, ...“

- pronajalo v MAPE, o. z., nevyužívané nebytové prostory a zařízení, za které získalo celkem 7 866 888 Kč, z toho 1 623 578 Kč v roce 1994, 1 792 010 Kč v roce 1995 a 4 451 300 Kč v roce 1996. Tyto příjmy nepřiznalo pro snížení nároků na dotaci;

• v části A bod 7 písm. a):

„V souladu s výše vymezeným účelem lze ze SR hradit ...

a) jen hmotně vynaložené a zúčtované náklady a výdaje v běžném roce ...“

například:

- v roce 1994 zahrnuje do nákladů na 7 likvidačních akcí v SUL, o. z., zisk ve výši 1 637 274 Kč, dále zahrnuje náklady 3 akcí roku 1993 v celkové výši 426 800 Kč do čerpání dotace roku 1994,
- v roce 1995 v GEAM, o. z., čerpalo bez podloženého věcného plnění z dotace 1 699 044 Kč (výnosy nepodložené věcným plněním vykázalo jako zisk a zahrnuje do fakturace stavební akce 513-E),
- v roce 1995 v TÚU, o. z., čerpalo z dotace 70 000 Kč jako zálohu dodavateli na akci „TPL na objekt DH 1“, kterou zúčtovalo až v roce 1996;

• v části A bod 8 písm. d):

„Ze státního rozpočtu nelze na dané účely hradit ...

d) daně, odvody a poplatky, včetně úhrad z dobývacích prostorů ...; tím není dotčen bod 7 b) této směrnice; ...“

například:

- čerpalo z dotace v CHT, o. z., v roce 1994 a 1995 celkem 740 115 Kč na úhradu cla (pořízení vrtné soupravy WIRTH),
- čerpalo z dotace v TÚU, o. z., v roce 1995 a 1996 celkem 311 854 Kč na úhradu DPH a cla, z toho na DPH 304 229 Kč a na clo 7 625 Kč;

• v části A bod 8 písm. g):

„Ze státního rozpočtu nelze na dané účely hradit ...

g) náklady a výdaje, bezprostředně s realizací útlumu nesouvisející (správní režie „řízení útlumu“, nárůst zásob ...); ...“

- čerpalo na ŘSP na úhradu správní režie „řízení útlumu“ z dotace celkem 31 923 836 Kč, z toho 20 189 664 Kč v roce 1995 a 11 734 172 Kč v roce 1996.

3. Zákon č. 576/1990 Sb.

V ustanovení § 11 odst. 1 je uvedeno:

„Rozpočtové prostředky mohou být použity pouze v příslušném roce, a to k účelům, na které byly státním rozpočtem republiky určeny.“

DIAMO, s. p., porušilo citované ustanovení tím, že například:

- v SUL, o. z., zahrnuje do nákladů hrazených z dotace roku 1994 i náklady roku 1993 v celkové výši 426 800 Kč,

- v MAPE, o. z., zahrnuje do nákladů hrazených z dotace roku 1994 i náklady roku 1993 v celkové výši 7 652 804 Kč,

- v GEAM, o. z., vrátilo do státního rozpočtu neoprávněně čerpané prostředky z dotace roku 1993 ve výši 114 552 Kč na ekologické investice až dne 22. 12. 1994,

- v TÚU, o. z., vrátilo do státního rozpočtu neoprávněně čerpané prostředky z dotace roku 1995 ve výši 71 132 Kč na sociální opatření až dne 24. 7. 1996.

Sociální opatření

1. Zákon č. 576/1990 Sb.

V ustanovení § 5 odst. 2 je uvedeno:

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

DIAMO, s. p., tím, že na jednotlivých odštěpných závodech včetně ŘSP uhradilo náklady na sociální opatření v rozporu se Směrnicí MF, porušilo citované ustanovení a čerpalo neoprávněně dotaci v celkové výši 504 973 056 Kč, z toho 149 688 395 Kč v roce 1994, 167 705 135 Kč v roce 1995 a 187 579 526 Kč v roce 1996.

Směrnice MF v části A bod 8 písm. h) mj. stanoví:

„Ze státního rozpočtu na dané účely nelze hradit ...

h) sociální a jiné nároky pracovníků vůči organizaci

- nad zákonnou (obligatorní) úroveň, i když je uznala (v kolektivní smlouvě ap.);

- zákonné, avšak netýkající se útlumu (tj. pracovníků z neutlumovaných lokalit; u utlumovaných lokalit pracovníků útlumem nedotčených); ...“

a) DIAMO, s. p., odškodňovalo pracovní úrazy a nemoci z povolání (dále jen „renty“) dle ustanovení § 195 zákona č. 65/1965 Sb. a v období let 1994 až 1996 na ně čerpalo z dotace úhradu nákladů vyplacených rent zaměstnancům, kterým vznikl nárok vůči organizaci před 1. 1. 1990, například:

- v GEAM, o. z., celkem 74 411 544 Kč, z toho 21 676 027 Kč v roce 1994, 24 019 639 Kč v roce 1995 a 28 715 878 Kč v roce 1996,

- v SUL, o. z., celkem 355 496 776 Kč, z toho 103 718 357 Kč v roce 1994, 119 711 496 Kč v roce 1995 a 132 066 923 Kč v roce 1996,

- v TÚU, o. z., celkem 69 832 458 Kč, z toho v r. 1994 21 283 164 Kč, 22 697 288 Kč v roce 1995 a 25 852 006 Kč v roce 1996,

- v CHT, o. z., celkem 279 737 Kč, z toho 77 126 Kč v roce 1994, 98 958 Kč v roce 1995 a 103 653 Kč v roce 1996,

- na ŘSP celkem 275 999 Kč, z toho 261 929 Kč v roce 1994, 7 740 Kč v roce 1995 a 6 330 Kč v roce 1996.

b) DIAMO, s. p., odškodnilo pracovní úrazy a nemoci z povolání dle ustanovení § 193 zákona č. 65/1965 Sb.

- v MAPE, o. z., čerpalo z dotace úhradu nákladů za škodu z pracovních úrazů a nemocí z povolání nad obligatorní úroveň v celkové výši 18 221 Kč, z toho 16 844 Kč v roce 1994 a 1 377 Kč v roce 1995 (do čerpání dotace byla zahrnuta i plnění poskytnutá pojišťovně).

Plnění příslušející pojišťovně podle § 9 až 12 vyhlášky MF č. 125/1993 Sb. (ve smyslu § 205d odst. 1 zákona č. 65/1965 Sb.), které zaměstnavatel vynaložil na náhradu škody, jsou svým charakterem výdajem fakultativním.

c) Rekondiční a rehabilitační pobyty

V Závazném výkladu ke Směrnici MF se v bodě 1 písm. b) mj. uvádí:

„... z věcného hlediska nelze dotovat ani rekondiční pobyty ...“

DIAMO, s. p.,

- v roce 1994 čerpalo nad obligatorní úroveň na rekondiční pobyty zaměstnanců v GEAM, o. z., z dotace celkem 1 335 124 Kč a v TÚU, o. z., celkem 144 332 Kč.

Dle § 133 odst. 6, § 135 odst. 2 písm. e) a odst. 4 zákona č. 65/1965 Sb. se jedná o výdaje charakteru fakultativního.

DIAMO, s. p., dále neoprávněně z dotace čerpalo:

d) odstupné dle ustanovení § 3 zákona č. 195/1991 Sb., o odstupném poskytovaném při skončení pracovního poměru

- na ŘSP (závod sociálních služeb) v roce 1994 dle uvedeného ustanovení uhradilo náklady na odstupné zaměstnanci vyšší o 1 270 Kč, než činil jeho průměrný výdělek;

e) odstupné dle ustanovení § 5 vyhlášky FMPSV č. 19/1991 Sb., o pracovním uplatnění a hmotném zabezpečení pracovníků v hornictví dlouhodobě nezpůsobilých k dosavadní práci

- v SUL, o. z., uhradilo náklady na odstupné zaměstnancům nově přijatým do pracovního poměru v organizaci na výstavbu kavernového zásobníku plynu (dále jen „KZP“), tj. zaměstnancům, kteří nebyli dotčeni útlumem, celkem ve výši 2 078 979 Kč, z toho 522 566 Kč v roce 1994, 721 677 Kč v roce 1995 a 834 736 Kč v roce 1996;

f) věrnostní přídavek horníků dle zákona č. 62/1983 Sb., o věrnostním přídavku horníků, a nařízení vlády ČSSR č. 67/1983 Sb., kterým se provádí zákon o věrnostním přídavku horníků

- v SUL, o. z., uhradilo náklady na věrnostní přídavek horníků vyplacený zaměstnancům nově přijatým do pracovního poměru v organizaci na výstavbu KZP, tj. zaměstnancům, kteří nebyli dotčeni útlumem, celkem ve výši 1 073 681 Kč, z toho 651 656 Kč v roce 1994 a 422 025 Kč v roce 1995;

g) náklady na zdravotní pojištění dle zákona ČNR č. 592/1992 Sb., na sociální pojištění dle zákona č. 589/1992 Sb. a odstupné dle ustanovení § 7 vyhlášky FMPSV č. 19/1991 Sb.

- v SUL, o. z., uhradilo v roce 1995 celkem 24 935 Kč (mzdové vyrovnání ve výši 18 435 Kč, sociální pojištění ve výši 4 840 Kč a zdravotní pojištění ve výši 1 660 Kč) za zaměstnance, který byl nově přijat na výstavbu KZP, a tudíž nebyl dotčen útlumem.

Ve smyslu usnesení vlády ČR č. 533 byla realizována výstavba KZP (realizovaná v SUL, o. z., na základě uzavřené smlouvy o dílo ze dne 25. 3. 1992) jako forma vytváření pracovních příležitostí pro část uvolňovaných zaměstnanců. Jedná se o neuranovou činnost prováděnou hornickým způsobem, která nesouvisí s útlumem uranového hornictví.

V případech uváděných pod písm. e) až g) jde o nově přijaté zaměstnance, nikoliv zaměstnance přefazené nebo propuštěné z utlumovaných lokalit.

III. Vyhodnocení:

Přehled čerpaného, kontrolovaného a nesprávně použitého objemu finančních prostředků poskytnutých DIAMO, s. p., ze státního rozpočtu (v Kč)

Dotace	1994	1995	1996	Celkem
Čerpáno celkem	1 906 710 546	2 103 609 340	1 853 052 995	5 863 372 881
Kontrolováno celkem	1 033 056 394	1 140 519 578	1 189 667 208	3 363 243 180
Nesprávně použito celkem	187 188 528	191 613 607	204 012 731	582 814 866
z toho: na sociální opatření	149 687 125	167 705 128	187 579 526	504 971 779
na správní režii	0	20 189 664	11 734 172	31 923 836
na úhradu cla a DPH	717 607	86 625	247 733	1 051 965
na stavby a stavební práce	25 976 266	0	0	25 976 266
ostatní	10 807 530	3 632 190	4 451 300	18 891 020

Proti předchozímu výsledku z kontrolní akce NKÚ č. 94/11, provedené v roce 1994, došlo ke zlepšení stavu zejména u zadávání veřejných zakázek, i když ještě v roce 1994 byly některé akce zadávány v rozporu s Výměrem MF ČR č. 01/94. Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákona č. 148/1996 Sb., byl ve většině případů aplikován správně.

V čerpání dotace na úhradu nákladů na sociální opatření však nadále přetrvávaly systémové nedostatky, zjištěné již předchozí kontrolou. Jednou z příčin je nejednotný výklad oprávněnosti úhrady sociálních nároků zaměstnancům, kterým zákonný nárok vůči organizaci vznikl před realizací útlumového programu, tj. před 1. 1. 1990, a to v tom, že program útlumu od samého počátku údajně obsahuje řešení sociálně-zdravotní problematiky všech dotčených zaměstnanců, včetně plnění sociálně-zdravotních závazků vzniklých před rokem 1990 a jejich úhrady z dotace na útlum.

Tento názor prosazovaný zejména MPO není opodstatněný a nemá oporu v dosud přijatých usneseních vlády ani v pravidlech pro čerpání dotace vydaných MF. Úprava sociální oblasti na úrovni vlády je následující:

V usnesení předsednictva vlády ČSSR č. 94, o koncepci snížení ztrátovosti těžby uranu v ČSSR v roce 1990, v 9. a 10. píleťce cestou jejího útlumu, je útlumový program definován jako „soubor technických, ekonomických, personálních a sociálně-zdravotních opatření ve státním podniku ČSÚP, v jejichž důsledku dojde při plynulém snižování těžby a výroby chemického koncentrátu ke ztrátě pracovních míst ...“.

Současně mělo být dle citovaného usnesení v roce 1990 uvolněno nebo převedeno cca 2000 zaměstnanců a v období let 1990 - 1995 dalších cca 1700 zaměstnanců.

V Zásadách pro poskytování dotací čs. uranovému průmyslu po roce 1990, které jsou přílohou k usnesení vlády ČSFR č. 894, jsou vyjmenovány vybrané náklady v sociální oblasti vyvolané útlumovým programem, které lze z dotace hradit. Jedná se o zvláštní příspěvek horníkům, mzdové vyrovnání, rekvalifikaci a náhrady pracovníkům vyplácené při jejich uvolnění pro dosažení nejvýše přípustné expozice.

Dle Zásad účasti státního rozpočtu České republiky na realizaci útlumového programu čs. uranového průmyslu po roce 1990, které jsou přílohou k usnesení vlády ČR č. 533, jsou náklady v sociální oblasti rozšířeny o odstupné dle zákona č. 195/1991 Sb.

Obě citovaná usnesení pak ukládají ministrům pro hospodářskou politiku a rozvoj, financí, práce a sociálních věcí mj. zajistit zpracování programu zaměstnanosti v oblastech s výrazným útlumem těžby uranu k vytváření pracovních míst pro uvolňované zaměstnance.

V usnesení vlády ČR č. 429 o změně koncepce útlumu těžby uranu a konzervaci dolu Hamr I, vláda „soulhlasí s účastí státního rozpočtu na krytí nákladů na sociální a zdravotní zabezpečení pracovníků uranového průmyslu ...“ v rozšířeném rozsahu, a to o odškodnění pracovních úrazů a nemocí z povolání (vč. rent), věrnostní přírůstek horníkům, jednorázovou náhradu věrnostního přírůstku horníkům, úhradu nákladů na rekondiční a rehabilitační pobyty, sociální a zdravotní pojistné. Dále vláda „ukládá místopředsedovi vlády a ministru financí zpřesnit pro rok 1993 účast státního rozpočtu na krytí dopadů změny koncepce těžby uranu v České republice s přednostním řešením otázek ekologických a sociálních“.

Z usnesení předsednictva vlády ČSSR č. 94 a usnesení vlády ČSFR č. 894 vyplývá postupná likvidace dolů a úpraven čs. uranového průmyslu s termínem zahájení až v roce 1995. Naproti tomu podle usnesení vlády ČR č. 533 a zejména podle usnesení vlády ČR č. 429 došlo spolu se změnou koncepce k urychlení procesu útlumu, a tím i ke zvýšené potřebě úhrady vybraných nákladů v sociální oblasti.

Usnesení vlády ČR č. 533 a č. 429 však dostatečně nezajišťovala toto urychlení procesu útlumu a neobsahovala změnu podmínek pro poskytování nároků v sociální oblasti.

I přesto, že bylo ministru průmyslu a obchodu a ministru financí v těchto usneseních dále uloženo zpracovat rozborovou zprávu realizace změny koncepce útlumu těžby uranu a jejího dopadu na řešení otázek ekologických a sociálních, nebyl ministry navržen a ve vládě projednán upřesněný způsob a zdroj úhrad sociálních nároků, k jejichž úhradě bylo DIAMO, s. p., vázáno již před realizací útlumu.

V žádném z citovaných dokumentů však není uvedeno, že se úhrada nákladů na sociální opatření z prostředků státního rozpočtu (dotace) týká i zákonných nároků (renty) zaměstnanců, jimž nárok vůči organizaci vznikl před vyhlášením útlumu (tj. před 1. 1. 1990).

Vláda svým usnesením č. 429 uložila „ministru průmyslu a obchodu ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem financí zabezpečit kontrolu čerpání finančních prostředků uvolněných ze státního rozpočtu podle bodu I/3 tohoto usnesení“.

O tom, že tato problematika nebyla vyřešena, svědčí výsledky z kontrol čerpání dotace na útlum uranových dolů v roce 1994 u DIAMO, s. p., které pro MPO provádělo Unigeo, a. s. Nedostatky zjištěné těmito kontrolami byly pak shrnuty ve formě požadavků a doporučení pro MPO a DIAMO, s. p. K jejich odstranění v řadě případů nedošlo.

Například z kontrol Unigeo, a. s., vyplynulo pro MPO následující doporučení:

„Dochází k postupné změně podmínek v procesu útlumu a likvidace. Jediným odšť. závodem, který za-

bezpečuje vedle útlumu těžební činnost a realizuje tržby z výrobní těžební činnosti, je GEAM D. Rožínka (chem. těžba na závodě CHT Stráž je samostatně řešenou účelovou dotací). U ostatních o. z. došlo postupně k ukončení veškeré těžební činnosti a tím ztratě tržeb z výrobní těžební činnosti. Všechny o. z. a st. podnik musí dál zabezpečovat zákonné podnikové povinnosti a zabezpečovat povinnosti těžebních organizací vyplývající ze zákona. Doporučuje se z těchto důvodů a z důvodů charakteru zjištění při průběžných kontrolách v oblasti financování, požádat ve smyslu bodu C. 3. Směrnice MF ČR č. j. 193/45044/93 MF ČR a MPO ČR o řešení aktuální problematiky financování útlumu a likvidace v těchto položkách a činnostech ve vazbě na bod 8 Směrnice MF ČR (režie řízení útlumu na o. z., staré zátěže, povinnosti a náklady po ukončení likvidace, zákonné povinnosti těžebních organizací), jejichž způsob a postup úhrady ve změněných podmínkách vyžaduje nové posouzení a případnou aktualizaci.“

V tomto případě mělo MPO a MF využít možnosti ustanovení bodu 3 části C Směrnice MF, kde je uvedeno:

„Výjimečné a sporné případy, u kterých nelze postupovat dle této směrnice, budou řešeny dohodou mezi MF a MPO“,

příčemž v bodech 3 a 4 písm. a) části A Směrnice MF je stanoveno:

„Tato směrnice řeší pouze útlum (... důsledky pro organizaci po 1. 1. 1993) ...“

„Ve výše uvedeném smyslu tato směrnice neřeší:

a) období před 1. 1. 1993; ...“

Kontrolou zjištěné skutečnosti dokumentují přetrvávající nedostatky v systému poskytování dotací. Jednou z příčin je nedůslednost MPO a MF při zpřesňování pravidel pro poskytování a čerpání dotací. Od roku 1994, kdy kontrola NKÚ poukázala na nedostatky v aplikaci Směrnice MF (ale i „Zásad pro poskytování dotace na útlum uranového průmyslu po roce 1990“), MPO a MF neupřesnila ustanovení Směrnice MF, týkající se zejména úhrady sociálních nároků (rent) zaměstnanců, kterým nárok vůči organizaci vznikl před vyhlášením útlumu (tj. před 1. 1. 1990). Zásady platné do roku 1993 úhradu rent z dotace neřešily a Směrnice MF, závazná od 1. 1. 1993, rovněž ne, přestože usnesení vlády ČR č. 429 se o nich zmiňuje.

V důsledku toho docházelo i v dalším kontrolovaném období (v letech 1994 - 1996) k nesprávnému použití dotace na účely jiné, než stanovila Směrnice MF. Jen na renty, u kterých vznikl nárok před 1. 1. 1990, bylo v letech 1994 - 1996 čerpáno 500 296 514 Kč.

Příčinou tohoto nežádoucího stavu je mimo jiné i malá aktivita příslušných ministerstev, která byla na nedostatečnost jimi vydaných pravidel upozorněna jak předchozí kontrolou NKÚ, tak i poznatky z kontrol Unigeo, a. s. Přesto do doby ukončení této kontrolní akce k nápravě nedošlo.