

98/28

Hospodaření s finančními prostředky a státními zárukami poskytnutými na projekty ekologického charakteru

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 1998 pod číslem 98/28.

Cílem kontroly bylo prověřit způsob výběru podporovaných akcí a hospodárnost vynakládání finančních prostředků s ohledem na dosažení stanovených cílů v ochraně životního prostředí.

Kontrolováno bylo období od roku 1992 do roku 1998.

Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Pohl.

Kontrolu provedly v období od května do října 1998 skupiny kontrolujících z odboru životního prostředí a výstavby NKÚ v Praze a z oblastních odborů NKÚ v Mladé Boleslavi, Berouně, Liberci, Mostě, Pardubicích, Hradci Králové a Ostravě.

Kontrolovanými osobami byly:

Ministerstvo financí (dále jen „MF“),
Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“),
Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“),
Státní fond životního prostředí ČR (dále jen „SFŽP“),
ČEZ, a. s.,
městská část Praha-Kolovraty,
města Beroun, Mníšek pod Brdy, Liberec, Turnov, Železný Brod, Vamberk, Hronov, Benátky nad Jizerou,
obce Tuchlovice, Rudná, Nasavrky, Lodín, Všestary,
Sdružení majitelů skupinového plynovodu Brněnec,
Sdružení zdravotnických zařízení, Mladá Boleslav,
Lázně Kunderlice a. s.,
Milpa, a. s., Pardubice,
VERNER spol. s r. o., Červený Kostelec.

Námítky proti kontrolním protokolům, které podaly kontrolované osoby v 6 případech, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Odvolání proti rozhodnutím o námítkách, která podaly kontrolované osoby MF, MŽP, ČIŽP, SFŽP a ČEZ, a. s., byla vypořádána usneseními senátu NKÚ.

S e n á t N K Ú (ve složení: Ing. Josef Pohl - předseda, JUDr. Jiří Drábek, Mgr. Marie Hošková, Ing. Zdeněk Smělík - členové) na zasedání konaném dne 15. 12. 1998

s c h v á l i l usnesením č. 98/28/388
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I.

Úvod do kontrolované problematiky

Kontrola byla zaměřena na tři tematické okruhy:

A. Odklad a prominutí povinnosti zaplatit stanovený poplatek za znečišťování ovzduší v souvislosti s realizací opatření na snížení emisí

Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, v § 7 a § 8 stanoví povinnosti provozovatelů velkých, středních i malých zdrojů znečišťování. V § 14 dále stanoví přípustnou úroveň znečišťování ovzduší. Od 1. 1. 1999 dochází ke změně v emisních limitech, která má závažný dopad zejména na provozovatele velkých zdrojů znečišťování ovzduší.

Zákon ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a o poplatcích za jeho znečišťování, ve znění pozdějších předpisů, v § 8 stanoví povinnost pro provozovatele samostatně vypočítat pro každý rok poplatek za každý zpoplatněný zdroj znečišťování. Pokud provozovatel prokazatelně zahájil u zdroje znečišťování práce na snížení emisí zpoplatněných škodlivin, odkládá se mu povinnost zaplatit poplatek ve výši 40 % po dobu realizace tohoto opatření. Rozhodnutí o výši poplatku, který je provozovatel povinen uhradit, a o odložení jeho zaplacení, vydává ČIŽP - územně příslušný inspektorát. Příjemcem těchto prostředků je SFŽP.

ČIŽP v rámci výkonu státní správy ochrany ovzduší rozhoduje o výši poplatků za znečišťování ovzduší u velkých zdrojů, ukládá provozovatelům velkých a středních zdrojů znečišťování (kteří neplní povinnosti) opatření ke zjednání nápravy a rozhodnutím stanoví emisní limity pro zdroje znečišťování.

ČIŽP uložila ČEZ, a. s., jako provozovatele velkých zdrojů znečišťování ovzduší v letech 1992 - 1998 poplatky v celkové výši 2 513 mil. Kč. Kromě toho povolila odklad poplatků ve výši cca 600 mil. Kč, z této částky bylo na cca 530 mil. Kč vydáno rozhodnutí o prominutí povinnosti poplatek zaplatit.

Kontrola byla podrobena celá částka, tj. cca 600 mil. Kč odložených poplatků pro ČEZ, a. s., resp. příslušná rozhodnutí ČIŽP o uložení poplatků. Neoprávněný odklad poplatků pro ČEZ, a. s., byl zjištěn v částce nejméně 128,5 mil. Kč, z toho na částku 68 mil. Kč již bylo vydáno rozhodnutí o prominutí povinnosti poplatek zaplatit. Další nedostatky byly zjištěny v částce nejméně cca 100 mil. Kč.

B. Státní záruky

Opatření ke snížení emisí zpoplatněných škodlivin (a uvedení vybraných velkých zdrojů znečišťování ovzduší do souladu s požadavky výše uvedených právních norem) je v některých případech realizováno prostřednictvím úvěrů zajištěných zárukou státu. ČEZ, a. s., byly poskytnuty tři státní záruky na realizaci opatření ke snížení emisí velkých elektráren.

V roce 1992 poskytla vláda prostřednictvím MF státní záruky na realizaci programů:

ENERGY I - záruka na půjčku ve výši 246 mil. USD, na splacení úroků 144 mil. USD a dalších poplatků 4 mil. USD; splátky k úhradě půjčky jsou rovnoměrně rozloženy do roku 2007; půjčka byla poskytnuta Světovou bankou (dále jen „WB“), resp. Mezinárodní bankou pro obnovu a rozvoj (dále jen „IBRD“), která je částí WB;

Odsíření elektrárny Počerady, blok č. 6 - záruka na půjčku ve výši do 900 mil. Kč; splátky k úhradě půjčky jsou rozloženy do roku 2003; půjčka byla poskytnuta německou bankou KfW, resp. v rámci úvěrové linky ČSOB, a. s.;

Odsíření elektrárny Pruněrov I - záruka na půjčku ve výši do korunové protihodnoty 59,2 mil. DEM; splátky k úhradě půjčky jsou rozloženy do roku 2004; půjčka byla poskytnuta německou bankou KfW, resp. v rámci úvěrové linky ČSOB, a. s.

Státní záruky za úvěry byly používány jako nástroj řešení finanční situace ČEZ, a. s., bez použití rozpočtových prostředků.

Ke dni 30. 6. 1998 činila poskytnutá záruka státu za výše uvedené úvěry 6 101 mil. Kč.

Kontroly byly podrobeny prostředky ve výši korunové protihodnoty 59,2 mil. DEM, 900 mil. Kč a prostředky ve výši korunového ekvivalentu cca 5 688 mil. Kč, které byly ke dni 30. 6. 1998 vyčerpány z půjčky na projekt ENERGY I.

C. Program na ozdravení ovzduší ČR

Zákonem č. 155/1994 Sb., kterým se doplňuje zákon ČNR č. 500/1990 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů vlastnictví státu k některým věcem na jiné právnické nebo fyzické osoby, ve znění pozdějších předpisů, bylo rozhodnuto z prostředků získaných z prodeje provozních jednotek a likvidace státních podniků jednorázově posílit prostředky SFŽP o 6,1 mld. Kč. Tyto prostředky byly určeny na opatření k ochraně ovzduší, a to na realizaci Národního programu na ozdravení ovzduší ČR, později též nazývaném Program na ozdravení ovzduší ČR (dále jen „POO“). Záměrem bylo omezit znečištění produkované lokálně působícími stacionárními zdroji, zejména malými a středními zdroji znečišťování ovzduší. Toto znečištění tvoří sice nejvýznamnější část celostátních emisí (v roce 1992 způ-

sobovaly tyto místní zdroje 31,0 % celkových emisí popílku a 11,6 % SO₂), má však za následek značné zhoršení ovzduší v sídlech.

Postupně byla zpracována řada materiálů a návrhů jak POO zaměřit a finanční prostředky účelně rozdělit. Program na ozdravení ovzduší byl nakonec definován materiály oficiálně zveřejněnými v lednu 1995: Směrnici MŽP ČR o poskytování finančních prostředků ze SFŽP v rámci programu na ozdravení ovzduší ČR (dále jen „Směrnice POO“), Informací pro žadatele o poskytování prostředků v rámci POO a Zásadami pro podání žádosti o poskytnutí příspěvku na realizaci plynových, elektrických a dalších ekologicky vhodných systémů pro otop domácností v rámci POO - 2. kolo podání žádosti.

Finanční objem všech žádostí podaných do 31. 10. 1995, kdy byl jejich příjem zastaven, mnohonásobně překročil možnosti POO. Došlo např. okolo 4 000 žádostí obcí, což je více než dvě třetiny všech obcí ČR, přičemž celkové náklady akcí by představovaly cca 45 mld. Kč.

SFŽP eviduje ekologické přínosy, kterých bude dosaženo realizací akcí podpořených z prostředků POO. V souvislosti s rozhodnutími ministra životního prostředí (dále jen „ministr“) o podporách vydanými do konce roku 1996 mají být tuhé emise ročně sníženy o 35 388 t, emise SO₂ o 43 145 t, NO_x o 5 150 t, C_xH_y o 15 232 t, CO o 64 686 t, tj. celkem o 163 601 t. Toto snížení představuje 16% redukci emisí malých a středních zdrojů v ČR.

Na SFŽP a MŽP bylo kontrolováno poskytování prostředků z POO ve výši 5 192 mil. Kč, na které byla k datu kontroly vystavena rozhodnutí ministra o podpoře. U příjemců podpor (investorů) bylo kontrolováno použití finančních prostředků dle rozhodnutí ministra v objemu 384,5 mil. Kč.

Při poskytování prostředků POO byly zjištěny nedostatky spočívající v nedůsledném dodržování pravidel pro nakládání s prostředky POO, zejména Směrnice POO schválené vládou. Tyto nedostatky převážně metodického charakteru se týkaly přibližně poloviny celkového kontrolovaného objemu finančních prostředků.

Při použití prostředků POO byly zjištěny závažné nedostatky u investorů v celkové výši cca 46,3 mil. Kč, což je cca 12 % kontrolovaného objemu. Z toho cca 23 mil. Kč činila podstatná porušení smlouvy mezi příjemci podpor a SFŽP. Při výběru dodavatelů byla zjištěna závažná porušení předpisů při použití cca 23,3 mil. Kč.

II.

Systémové nedostatky

A. Odklad a prominutí povinnosti zaplatit stanovený poplatek v souvislosti s realizací opatření na snížení emisí

1. Zákon č. 309/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů (úplné znění vyhlášeno pod č. 211/1994 Sb.), v § 3 vy-

mezuje zdroje znečišťování ovzduší jako „*technologické objekty obsahující stacionární zařízení ke spalování paliv, ... pro které bylo vydáno kolaudační nebo jiné obdobné rozhodnutí, na jehož základě lze zdroj znečišťování provozovat.*“ Tato definice je z hlediska ustanovení § 8 odst. 5 zákona č. 389/1991 Sb., tj. pro účely odkladu části poplatku, nedostatečná. V praxi docházelo k různému výkladu ustanovení zákona, majícímu za důsledek rozdíly ve výši odložené (prominuté) části poplatku řádově v mil. Kč (v jednom roce na jedné elektrárně). MŽP jako orgán vrchního státního dozoru neposkytlo jednoznačný výklad, a způsobilo tak, že jednotlivé oblastní inspektoráty ČIŽP ve svých rozhodnutích postupovaly nejednotně a dle vlastního výkladu výše uvedených ustanovení zákona.

2. Zákon č. 389/1991 Sb. v § 8 odst. 5 stanoví odklad kogentně ve výši 40 % vypočítaného poplatku za znečišťování ovzduší bez ohledu na rozsah snížení emise jednotlivých zpoplatněných škodlivin. Tento způsob prominutí části poplatku bez ohledu na rozsah snížení emise jednotlivých zpoplatněných škodlivin nemá dostatečný stimulační dopad na provozovatele, který by vedl ke snaze o maximální snížení znečištění ovzduší.
3. ČIŽP ve značném počtu případů rozhodla o odložení a následném prominutí části poplatku za znečišťování ovzduší vypočítané z poplatku stanoveného:
 - pro celou elektrárnu, a nikoliv pouze pro zařízení (zdroj), u něhož byla zahájena realizace opatření na snížení emisí zpoplatněných škodlivin;
 - pro více škodlivin, než které byly realizací opatření sníženy;
 - za dobu delší, než po kterou skutečná realizace opatření probíhala.
4. Rozhodnutí o uložení poplatku za znečišťování ovzduší i rozhodnutí o prominutí povinnosti doplatit poplatek za znečišťování ovzduší byla ve značném počtu případů vydávána bez návaznosti na „realizaci opatření na snížení emisí zpoplatněných škodlivin“, tj. nebyla uložena realizace žádného konkrétního opatření.
5. Zákon č. 389/1991 Sb. v § 8 odst. 5 blíže nespécifikuje z hlediska odkladu a následného prominutí poplatku pojem realizace opatření, zejména ve vztahu k ustanovení týkajícímu se „doby realizace“. Není stanoveno, zda ukončením realizace opatření je např. předání díla investorovi, kolaudace stavby, uvedení zařízení do zkušebního nebo trvalého provozu, provedení testu „A“ apod. Přitom doba mezi provedením testu „A“ a uvedením zařízení do trvalého provozu může přesáhnout i dva roky. Oblastní inspektoráty ČIŽP pak v některých případech stanovily podmínky odkladu a prominutí části poplatku jako „dokončení realizace opatření“, což je, jak plyne z výše uvedeného, velmi nepřesné určení.
6. V některých případech byly stanovené podmínky formulovány jako zajištění výstavby fluidních kotlů, bez

vazby na odstavení stávajícího zdroje znečištění. Přitom samotnou výstavbu fluidního kotle, který bude novým zpoplatněným zdrojem, není možné považovat za „realizaci opatření snižujícího znečištění“; tímto se stává až v souvislosti s odstavením stávajícího zdroje emisí, který má nahradit.

7. Vyhláška MŽP č. 270/1993 Sb., o způsobu zjišťování množství emisí a o technických prostředcích pro jejich měření u velkých a středních zdrojů znečišťování, která je prováděcím předpisem k ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 309/1991 Sb., byla vydána až 7. 10. 1993 a nabyla účinnosti 4. 11. 1993. Do doby nabytí účinnosti uvedené vyhlášky nebylo přesně určeno, jaký stav znečišťování lze za nedodržování emisního limitu považovat a jakým způsobem se emisní limit kontroluje (jakým způsobem se emise měří). ČIŽP pak s tímto zdůvodněním v roce 1993 neukládala provozovatelům přírážku ve výši 50 % k základnímu poplatku v případě, kdy zdroj znečišťování nedodržel emisní limit.
8. V případech, kdy provozovatel nedodrží emisní limit a současně realizuje opatření na snížení emisí zpoplatněných škodlivin, je stanoven odklad části poplatku ve výši 40 % (za realizaci opatření na snížení zpoplatněných škodlivin) z částky poplatku navýšeného o 50 % za nedodržení emisního limitu. Provozovateli se tak navyšuje základ pro výpočet odkladu poplatku a dochází ke snížení sankčního účinku ustanovení zákona ustanovením stimulačním.
9. V rozhodnutích ČIŽP nebyly respektovány obecné principy správního práva, dle kterých musí každý správní akt určitým a jednoznačným způsobem vyjadřovat zamýšlené právní účinky; byly používány nejasné a zavádějící formulace, ze kterých nelze dovodit vztah realizovaných prací na snížení emisí bez dalších dokladů, v některých případech z předložených podkladů nebylo možno jednoznačně určit termíny zahájení a ukončení jednotlivých akcí na snížení emisí zpoplatněných škodlivin, byly zjištěny případy, kdy byly v rozhodnutích uvedeny chybné částky nebo jiné skutečnosti. Takto byly prominuty poplatky ve výši nejmeně 38,5 mil. Kč.

B. Státní záruky

1. Projekt programu ENERGY I byl připraven a kvantifikován na částku 246 mil. USD (z toho na „úpravu emisí“ 112 mil. USD). Při naplňování projektu konkrétními akcemi se ukázalo, že finanční odhad byl nadhodnocen. Do projektu byly zařazeny i akce, jejichž realizace je sice nezbytná z hlediska zajištění provozu elektráren (generální či rozšířené generální opravy), které však s deklarovaným cílem omezení negativního působení elektroenergetiky na životní prostředí přímo nesusouvisejí. V současné době je na ČEZ, a. s., zvažována možnost, že částka cca 40 mil. USD z půjčky nebude čerpána a ČEZ, a. s., požádá WB o snížení půjčky o tuto částku.

2. MF nevěnovalo dostatečnou pozornost záručním smlouvám, a tím nedostatečně pojistilo návratnost případně použitých prostředků z realizace státní záruky do státního rozpočtu. Např. článek smlouvy, který má zajistit uznání závazku dlužníka, není formulován jednoznačně a není stanoven termín, do kterého musí být závazek uznán.
3. ČEZ, a. s., v některých bodech neplnila podmínky poskytnutí státní záruky a MF toto plnění závazků vyplývajících ze záručních smluv nevyžadovalo. Např. při změně v osobě vlastníka nebyly dlužníkem včas provedeny nezbytné kroky stanovené smlouvou k zajištění případné pohledávky státu; MF nedostávalo dohodnuté informace o průběhu čerpání půjčky a o vývoji finanční situace ČEZ, a. s.; ČEZ, a. s., neplatila včas poplatky za poskytnutí záruky do státního rozpočtu.

C. Program na ozdravení ovzduší ČR

1. Směrnice POO byla vládě předložena v konečné verzi ministry životního prostředí, průmyslu a obchodu a financí a byla vládou schválena. Liší se od Směrnice MŽP ČR o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR (dále jen „Směrnice SFŽP“), která nabyla účinnosti dnem 6. 3. 1992, resp. od jejich aktuálních příloh mj. v několika ustanoveních, týkajících se zásad poskytování finančních prostředků. Rozdílné jsou zejména:
 - limity dotace pro nepodnikatelské subjekty (u POO je stanoven limit nižší);
 - úrokové sazby u půjček (u POO se poskytují pouze bezúročné půjčky, a to podnikatelským i nepodnikatelským subjektům);
 - přístup k podpoře již ukončených akcí (z POO lze hradit náklady na ukončené akce).

Vydání další směrnice s takto odlišnými pravidly financování se z dnešního pohledu jeví jako neopodstatněné zejména z toho důvodu, že během existence POO byly z prostředků tohoto programu financovány i akce z běžné databáze žádostí SFŽP. Akce, na jejichž podporu byla věnována převážná většina finančních prostředků POO, se po věcné stránce nijak zásadně neliší od zaměření akcí na zlepšení ovzduší podporovaných z běžných prostředků SFŽP. Zároveň nikdy nebyl v plné míře aplikován dvoukolový systém výběru za přímé účasti MŽP, což je další podstatný rozdíl v obou směrnicích.

2. Od roku 1995 je značná část objemu podpor z POO adresována obcím na výstavbu místních plynárenských sítí (většinou středotlakých rozvodů), a přípojek v obcích.

Tato zařízení obce následně předávají plynárenským akciovým společnostem ke správě a užívání. Pronájem se uskutečňuje většinou za symbolickou cenu. V řadě případů je smluvně zajištěn i prodej zařízení stejným společnostem rovněž za symbolickou cenu, jakmile bude z hlediska smlouvy o podpoře ze SFŽP možný.

Je zřejmé, že při takto zvolené koncepci, kdy zhruba polovinu finančních prostředků POO věnuje SFŽP na

podporu výstavby přípojek a rozvodů, podporuje vlastně SFŽP prostřednictvím obcí obchodní společnosti, jejichž předmětem činnosti je dodávka plynu a mají v této činnosti v dané oblasti obvykle monopolní postavení. Z prostředků SFŽP je tak pořízován a navyšován majetek, který budou akciové společnosti užívat a později i v některých případech vlastnit. Přitom tyto akciové společnosti jako podnikatelské subjekty, jejichž projekt se netýká konečné spotřeby energie, podle Směrnice POO podporu ze SFŽP přímo obdržet nemohou.

3. Podle Směrnice POO lze poskytovat dotaci mj. právníkům a fyzickým osobám na ekologické vytápění bytové jednotky. Převážně většinou žádostí o individuální dotace na změnu vytápění u majitelů domků a bytů však nebylo vyhověno. Příslušná rozhodnutí (celkem 56) vydával ministr prakticky pouze v návaznosti na zasedání Rady Programu na ozdravení ovzduší ČR v roce 1994, tj. v době, kdy ještě Směrnice POO nebyla schválena a stávající Směrnice SFŽP včetně příloh tento způsob podpory neumožňovala - viz též část III. C) 1. 2. b) tohoto kontrolního závěru.

Převážná většina ostatních občanů, kteří v duchu Zásad i Směrnice POO realizovali změnu vytápění na ekologicky přijatelný způsob a následně v roce 1995 o podporu z POO prostřednictvím obcí požádali, žádný příspěvek neobdržela. Finanční objem rozhodnutí ministra na tento druh podpory tvoří pouze 3,75 % prostředků POO.

Postup MŽP, v jehož důsledku přestaly být poskytovány podpory přímo občanům jako konečným spotřebitelům energie, vycházel teprve z vyhodnocení neúměrného finančního objemu žádostí občanů o podporu na změnu vytápění, které byly na MŽP během roku 1995 doručeny. Před zveřejněním informací, které byly určeny občanům a upozorňovaly na možnost tohoto druhu podpory a tím je motivovaly k určitým investicím, nebyly provedeny kvalitní analýzy, ze kterých by vyplynula přibližná finanční náročnost jednotlivých forem podpor, a tedy i realita jejich poskytování.

III.

Kontrolní zjištění

A. Odklad a prominutí povinnosti zaplatit stanovený poplatek v souvislosti s realizací opatření na snížení emisí

1. MŽP porušilo ustanovení § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění zákona č. 272/1996 Sb., kde je mj. uvedeno:

„Ministerstva pečují o náležitou právní úpravu ..., připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, ... dbají o zachování zákonitosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.“,

a neplnilo důsledně úlohu vrchního státního dozoru, která mu náleží podle ustanovení § 19 odst. 1 téhož zákona, ve znění zákona č. 228/1990 Sb.:

„MŽP je orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí.“

O d ů v o d n ě n í:

- a) Jako orgán vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí a ústřední orgán státní správy pro ochranu ovzduší neúčinkovalo v souvislosti s legislativně neřešeným výkonem vrchního státního dozoru taková opatření, která by vedla k zachování zákonnosti na úseku ochrany ovzduší; neposkytlo jednoznačný výklad ustanovení § 3 zákona č. 309/1991 Sb. ve vztahu k ustanovením § 7 a § 8 zákona č. 389/1991 Sb. a způsobilo to, že jednotlivé oblastní inspektoráty ČIŽP ve svých rozhodnutích postupovaly nejednotně a dle vlastního výkladu příslušných ustanovení zákona. Některé organizační jednotky ČEZ, a. s., (provozovatelé) a v některých případech i ČIŽP zahrnovaly pod pojem „jeden zdroj“ veškerá zařízení elektrárny přesto, že velké elektrárny tvoří vesměs několik zařízení - kotlů (bloků) - o výkonu vyšším než 50 MW (a realizace opatření ke snížení emisí se týkala pouze jednoho kotle) provozovaných zcela samostatně. Přitom skladba a kvalita těchto zdrojů se s časem mění (některé kotle jsou trvale odstaveny z provozu, jiné jsou do provozu nově uváděny).
- b) MŽP jako orgán vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí, ústřední orgán státní správy pro ochranu ovzduší a nadřízený orgán ČIŽP nedostatečně kontrolovalo svoji podřízenou organizaci (ČIŽP), zda ve svých rozhodnutích o odkladu placení poplatků stanovuje konkrétně a jednoznačně podmínku vztahující se na „dobu realizace“ opatření. Podle dopisu MŽP č. j. 410/1444/98 ze dne 16. 7. 1998 „Konkrétní termín ukončení realizace je nezbytným údajem pro vydání rozhodnutí k odložení platby části poplatku. Doba ukončení realizace prací ... je proto součástí podmínek uvedených v tomto rozhodnutí.“ Termín i další podmínky tedy musí být vymezeny konkrétně a jednoznačně, aby jejich dodržování bylo kontrolovatelné. ČIŽP v některých případech podmínky řádně nestanovila.

2. ČIŽP porušila ustanovení § 8 odst. 2 a odst. 5 zákona č. 389/1991 Sb., která mj. stanoví:

„Rozhodnutí obsahuje výši poplatku, včetně podmínek případného odkladu platby části poplatku ve smyslu odstavce 5.“

„Pokud provozovatel prokazatelně zahájil u zdroje znečišťování 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 odst. 2, rozhodne orgán ochrany ovzduší o prominutí povinnosti poplatek doplatit.“

O d ů v o d n ě n í:

- a) ČIŽP v některých případech rozhodla o odložení a následně prominutí části poplatku za znečišťování ovzduší vypočítané ve výši 40 % z poplatku stanoveného pro celou elektrárnu, a nikoliv pouze pro zařízení, u něhož byla zahájena realizace opatření na snížení emisí zpoplatněných škodlivin; některá rozhodnutí ČIŽP o odkladu poplatků časově nekorespondují s „dobou realizace opatření“ (poplatek byl odložen za dobu delší, než po kterou probíhala realizace opatření). ČEZ, a. s., byla tímto postupem v období let 1992 až 1998 zvýhodněna a příjem SFŽP byl tak zkrácen o částku nejméně 69,5 mil. Kč. V této částce nejsou zahrnuty odložené a prominuté poplatky, které nebylo možno z poskytnutých podkladů (jedná se zejména o podklady za roky 1992 až 1994) vyčíslit. Např. u ČEZ, a. s., - Elektrárna Dětmárovice se jednalo o částku cca 5,1 mil. Kč, u ČEZ, a. s. - Elektrárna Ledvice se jednalo o částku cca 31 mil. Kč, u ČEZ, a. s. - Elektrárna Pruněřov II se jednalo o částku cca 19 mil. Kč.
- b) ČIŽP některá rozhodnutí, kde se poplatek za znečišťování ovzduší odkládal, i rozhodnutí o prominutí povinnosti doplatit poplatek za znečišťování ovzduší vydala bez návaznosti na „realizaci opatření na snížení emisí zpoplatněných škodlivin“; skutečně realizovaná opatření neodpovídají podmínkám stanoveným v některých rozhodnutích; v některých případech byl poplatek prominut, přestože stanovené podmínky nebyly splněny. Jedná se o odklad poplatků v částce nejméně 59 mil. Kč (nejsou zahrnuty případy, kdy nebylo možno z poskytnutých podkladů přesnou částku vyčíslit), z toho na cca 56,5 mil. Kč ještě nebylo vydáno rozhodnutí o prominutí odložený poplatek doplatit. Např. u ČEZ, a. s. - Elektrárna Mělník se jednalo o částku cca 56 mil. Kč.
- c) Některá rozhodnutí ČIŽP - celkem se jedná o odložené poplatky ve výši cca 44 mil. Kč - nejsou doložena dokladem o zahájení realizace opatření a rovněž bylo zjištěno nedostatečné nebo sporné doložení dodržení podmínek pro prominutí odloženého poplatku (ukončení realizace opatření) ve stanoveném termínu ve výši cca 18,5 mil. Kč. Např. u ČEZ, a. s. - Elektrárna Poříčí se jedná o částku cca 2,5 mil. Kč.

3. ČIŽP porušila ustanovení § 7 odst. 1 zákona ČNR č. 389/1991 Sb., které stanoví:

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

O d ů v o d n ě n í:

- a) ČIŽP nevyměřila poplatek za provoz některých zdrojů, např. pro provozovatele ČEZ, a. s. - Elektrárna Poříčí nebyl za rok 1997 vyměřen poplatek za provoz fluidního kotle K7. Tento kotel byl již v roce 1996 částečně v provozu a poplatek za

rok 1996 byl dodatečně vyměřen. Podle Oznamení poplatku ... za kotel K7, podaného dodatečně ČEZ, a. s. - Elektrárna Poříčí ze dne 20. 1. 1998, se jedná o částku 997 120 Kč.

- b) ČÍŽP nevyměřila poplatek za některé zpoplatněné škodliviny,

např. pro provozovatele

ČEZ, a. s. - Elektrárna Hodonín v rozhodnutích o uložení poplatku za znečišťování ovzduší pro roky 1996, 1997 a 1998 nestanovila poplatek za uhlovodíky, a to přesto, že provozovatel v „Oznamení ...“ tento poplatek na základě měření ORGREZ, a. s., uvádí. Jedná se o částku 189 424 Kč v roce 1996, 175 600 Kč v roce 1997 a 246 532 Kč v roce 1998.

B. Státní záruky

1. ČEZ, a. s., neplnila podmínky poskytnutí státní záruky na realizaci projektu ENERGY I stanovené záruční smlouvou a

MF dostatečně nevyžadovalo plnění podmínek poskytnutí státní záruky za úvěr (včetně úroků a poplatků) na projekt ENERGY I poskytnutý IBRD pro ČEZ, a. s., a současně

neplnilo ustanovení čl. 3 smlouvy mezi FMF a MF ČR, kde je mj. stanoveno:

„Ručitel v tuzemsku se zavazuje, že

- a) bude dozírat na zabezpečení podmínek vyplývajících pro ČEZ z dohody o půjčce, ...“

O d ů v o d n ě n í:

- a) Čl. 14 odst. 2 záruční smlouvy stanoví: „V případě změny v osobě vlastníka podniku ve smyslu zákonů č. 427/1990 Sb. a č. 92/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů, je povinností dlužníka projednat tuto změnu ještě před uskutečněním převodu vlastnictví. Dlužník projedná ... s ručitelem a MF ČR otázky převodu úvěru na nový právní subjekt ... a vypracování dodatku k uzavřeným smlouvám, případně uzavření nových smluvních dokumentů.“ Při avizované změně vlastníka v osobě dlužníka (České energetické závody, s. p.) nebyl podepsán platný dokument o úplném převodu závazků na nástupnický subjekt ČEZ, a. s. Dne 6. 5. 1992 vznikla akciová společnost ČEZ, a. s. (dne 30. 4. 1992 byla založena Fondem národního majetku ČR), která od státního podniku České energetické závody převzala výrobu elektrické energie a provozování vysokonapěťové přenosové soustavy. Přitom státní podnik České energetické závody zanikl a v současné době je stále zapsán v obchodním rejstříku. Dohoda o půjčce byla podepsána mezi IBRD a ČEZ, a. s. Přesto nebyl vypracován žádný dokument o úplném převodu závazků vyplývajících ze smlouvy vůči ručiteli v tuzemsku na nástupnický subjekt (ČEZ, a. s.). Vzhledem k tomu, že dohoda s IBRD je podepsána zástupcem státu, ručila ČSFR, resp. ČR za tento

úvěr bez potvrzení závazku plnění podmínek záruky (včetně případné realizace tohoto závazku) ze strany dlužníka (ČEZ, a. s.).

- b) Čl. 14 odst. 1 záruční smlouvy stanoví: „Dojde-li v době trvání úvěru zajištěného ručením k rozdělení podniku dlužníka na několik samostatných subjektů ..., uzavřou věřitel, dlužník, nástupnické subjekty dlužníka, ručitel a MF ČR ještě před uskutečněním těchto organizačních změn písemnou dohodu o úplném převodu závazků ...“ Do doby ukončení kontroly nebyla mezi ČEZ, a. s., a MF projednána současná situace, kdy je připravováno vyčlenění přenosové soustavy z ČEZ, a. s., formou zřízení dceřiné společnosti. Ve smyslu usnesení z řádné valné hromady ČEZ, a. s., ze dne 8. 6. 1998 byla založena 100% dceřiná akciová společnost ČEPS, a. s., která k 1. 1. 1999 bude vlastnit a provozovat přenosovou soustavu. ČEPS, a. s., byla zapsána do obchodního rejstříku dne 16. 10. 1998. Část předmětné půjčky ve výši cca 30 mil. USD byla směřována do modernizace přenosové soustavy a týká se tedy majetku, který bude na ČEPS, a. s., převeden.

2. ČEZ, a. s., neplnila podmínky poskytnutí státní záruky na realizaci projektu ENERGY I stanovené záručními smlouvami - porušila čl. 5 a čl. 7 záručních smluv na realizaci projektů ENERGY I, Odsíření elektrárny PRUNĚŘOV I a Odsíření bloku č. 6 v elektrárně POČERADY a

MF dostatečně nevyžadovalo plnění podmínek poskytnutí státní záruky za uvedené úvěry.

O d ů v o d n ě n í:

V článku 5 smluv se dlužník zavazuje že „bude MF ČR pravidelně každého 15. 4. a 15. 10. ... informovat o stavu realizace úvěrovaného projektu po stránce finančního i věcného plnění ve vztahu k harmonogramu a o vývoji jeho finanční situace ... Součástí informace bude i jeho současná platební schopnost“. V článku 7 se dlužník zavazuje, že „nejméně 1x ročně (do 15. 4.) předloží MF ČR ekonomickou rozvalu o tvorbě vlastních finančních zdrojů potřebných na krytí splátek závazků v běžném roce ...“ ČEZ, a. s., uvedené zprávy a informace MF nepředkládala.

3. MF dostatečně nezabezpečilo splnění případného závazku dlužníka vůči státnímu rozpočtu, pokud by došlo k realizaci státní záruky za úvěry na projekty ENERGY I, Odsíření elektrárny PRUNĚŘOV I nebo Odsíření bloku č. 6 v elektrárně POČERADY.

O d ů v o d n ě n í:

V článku 10 záručních smluv se dlužník zavazuje k tomu, že „akceptuje neprodleně pohledávku MF ČR vůči sobě a poskytne MF ČR na její zajištění vystavenou směnku se splatností max. do 2 let nebo svůj závazek zajistí hypotečním zástavním listem“. Není zde však stanoven termín, do kterého musí být vzniklý závazek uznán, a vzniká tak prostor pro případná jednání o obsa-

hu předmětného smluvního ujednání. Do smlouvy nejsou zapracovány žádné sankční postihy vůči dlužníkovi za případné porušení podmínek smluvního vztahu.

4. ČEZ, a. s., nepostupovala v souladu s ustanoveními Dohody o půjčce na realizaci projektu ENERGY I uzavřené s IBRD.

O d ů v o d n ě n í:

- a) ČEZ, a. s., porušila článek 2.02 (a) Dohody, kde je mj. stanoveno:

„Obnos půjčky může být čerpán ... pro výdaje vzniklé ... na základě odůvodněných nákladů za zboží nebo služby potřebné pro projekt ...“

ČEZ, a. s., na akci rekonstrukce elektrostatických odlučovačů realizovanou na elektrárně Prunéřov II čerpal z prostředků WB o 3 100 DEM více, než bylo doloženo fakturací;

- b) nezajistila plnění článku IV oddíl 4.03 Dohody, kde je uvedeno:

„Vypůjčovatel zajistí u odpovídajícího pojišťovatele pojištění proti všem takovým rizikům a v takových hodnotách, aby byly v souladu s odpovídající praxí nebo učiní v tomto směru jiné opatření uspokojující banku.“

Na některé akce ČEZ, a. s., nesjednala žádné pojištění. Jedná se např. o akci Rekonstrukce elektrostatických odlučovačů, realizovanou na elektrárně Prunéřov II, a akci Modifikace NT části parní turbíny, realizovanou na elektrárně Dětmárovice;

- c) nepostupovala v souladu s ustanovením čl. 6.17. Příručky pro výplatu půjčky WB, k dodržování které je zavázána Dohodou, kde je mj. uvedeno: *„... banka vyžaduje, aby byly prostředky okamžitě k dispozici ...“*, když ze zvláštního účtu opakovaně krátkodobě ukládala volné finanční prostředky v objemu několika milionů USD na termínované účty. Výnos v řádu několika tisíc USD byl ponechán na zvláštním účtu a využíván pro další financování v souvislosti s projektem ENERGY I;

- d) nepostupovala v souladu s ustanovením bodu 4 přílohy č. 1 Směrnice *„Zajišťování zboží a služeb financovaných z půjček Světové banky a úvěrů ...“*, k dodržování které je zavázána Dohodou, kde je mj. uvedeno: *„Před jakoukoliv věcnou úpravou nebo odstoupením od podmínek kontraktu, udělením souhlasu k věcnému prodloužení lhůty stanovené pro realizaci kontraktu ... bude vypůjčovatel informovat banku o navrhovaných úpravách, odstoupení, prodloužení nebo změnách a jejich důvodech.“* ČEZ, a. s., v některých případech neinformovala WB o prodloužení lhůty výstavby, navýšení smluvní ceny a o změně předmětu díla. Jednalo se např. o akci Výměna zastaralého ASRTP bloku, realizovanou na elektrárně Dětmárovice, Rozšířenou generální opravu umělých tahů kotle bloku č. 3 na elektrárně Chvaletice a Rozšířenou generální opravu umělých tahů kotle bloku č. 4 na elektrárně Chvaletice.

C. Program na ozdravení ovzduší ČR

1. Při poskytování prostředků POO

1. 1. MŽP porušilo ustanovení § 21 zákona č. 2/1969 Sb., které stanoví:

„Ministerstva se ve veškeré své činnosti řídí ... zákony a usneseními vlády.“

O d ů v o d n ě n í:

- a) MŽP se neřídí těmi ustanoveními Směrnice POO, která předpokládají existenci a činnost Rady Programu na ozdravení ovzduší ČR (dále jen „Rada POO“). Svým usnesením ze dne 14. 12. 1994 č. 711 v bodu I. 1. vláda schválila Směrnici POO a uložila v bodu II. 2. písm. a) ministru životního prostředí zajistit poskytování prostředků POO v souladu s touto Směrnicí.

Rada POO se má podle Směrnice POO podílet na rozdělování prostředků POO - její závěry jsou odborným podkladem a doporučením pro rozhodnutí ministra. Rada POO např. má projednávat žádost a doporučovat zařazení opatření do POO v prvním kole, dále má posuzovat žádost a předkládat ministrově doporučení i v kole druhém. Složení Rady POO z hlediska zastoupení různých orgánů určuje část D. čl. III Směrnice POO (není totožné s Radou Fondu). Jmenování a odvolání členů Rady POO provádí ministr, který rovněž svolává zasedání.

První zasedání Rady POO se konalo 12. 9. 1994. Poslední 12. zasedání se konalo v květnu 1996. S nástupem nové vlády a v souvislosti s novým složením Parlamentu byla jmenována Rada Fondu v novém složení, která převzala činnost Rady POO. Činnost Rady POO tak skončila dříve, než bylo rozdělení prostředků POO rozhodnutími ministra ukončeno.

Protože ministr od uvedené doby nesvolával zasedání Rady POO a její činnost, specifikovanou Směrnicí POO, svěřoval jinému orgánu se složením odlišným od Rady POO, nepostupovalo MŽP podle usnesení vlády ze dne 14. 12. 1994 č. 711.

- b) MŽP se neřídí Směrnicí POO tím, že nedodržuje důsledně dvoukolový postup výběru podporovaných akcí.

První tři zasedání Rady POO se zabývala navrhováním konkrétních akcí přímo pro rozhodnutí ministra (tedy tzv. druhokolové rozhodnutí ve smyslu Směrnice POO). Jednalo se o žádosti předložené na SFŽP, který jejich podporu doporučil. Tato zasedání Rady POO se konala ještě před schválením Směrnice POO a na základě jejich doporučení vydal ministr rozhodnutí o podpoře z POO v hodnotě 1,952 mld. Kč.

Zařazování konkrétních akcí v prvním kole podle části D. čl. II odst. 2. Směrnice POO probíhalo pouze v návaznosti na 7. - 9. zasedání Rady POO, která se konala v roce 1995; žadatelé zařazených akcí byli informováni náměstkem ministra a vyzváni k podání žádosti do druhého kola. Takto bylo rozděleno celkem 2 867 178 tis. Kč. Přitom na

některých zasedáních Rady POO, kde se rozhodovalo o podporách konkrétních akcí, se doporučovaly i akce, které nikdy neprošly prvním kolem výběru.

V letech 1997 a 1998 již rozhodnutí ministra vesměs nemají vazbu na prvokolová zařazení provedená v roce 1995 a oznámená dopisy náměstka ministra. V průběhu r. 1997 byly zařazené do POO akce ve výši cca 690 mil. Kč, resp. finanční prostředky odpovídající jejich podpoře byly odečteny z bilance POO. Financování těchto akcí, které věcně vyhovovaly Směrnici POO, zahájil SFŽP z běžného rozpočtu v roce 1996. Zbývajících cca 610 mil. Kč navrhuje SFŽP uplatnit v průběhu roku 1998 na podporu dalších akcí, které budou vybrány z databáze SFŽP stávajícím, tj. jednokolovým systémem vyhodnocování žádostí. Přestože není znám právní podklad pro převedení finančních prostředků POO do běžného hospodaření SFŽP, tento převod byl uskutečněn a SFŽP považuje POO za uzavřený.

Z výše uvedeného textu vyplývá, že pouze část prostředků POO byla rozdělena způsobem schváleným usnesením vlády, tj. dvoukolovým výběrem akcí, kde první kolo zajišťuje MŽP, výsledkem je zařazení v prvním kole, a následuje řízení ve druhém kole. Tím, že po schválení Směrnice POO nebylo o veškerých prostředcích POO rozhodováno podle této Směrnice, neřídilo se MŽP důsledně usnesením vlády ze dne 14. 12. 1994 č. 711.

c) Svým usnesením ze dne 14. 12. 1994 č. 711 vláda schválila Harmonogram čerpání prostředků ve výši 6,1 mld. Kč z Fondu národního majetku ČR. Podle tohoto materiálu měla být do poskytnutí další částky z Fondu národního majetku ČR účelně vyčerpána částka převedená v roce předchozím a konečné čerpání mělo být ukončeno k 30. 6. 1998; uvedené podmínky však nejsou dodržovány.

Nečerpané prostředky POO přispívaly k vysokým zůstatkům na účtu SFŽP, který je ukládal na termínované vklady u různých bank, ovšem nikoli bez rizika. Auditor ve svém výroku o účetní závěrce SFŽP k 31. 12. 1997 cituje SFŽP, který označil 608,4 mil. Kč za prostředky, jejichž návratnost je velmi ohrožena, nebo jsou téměř nedobytné. Jedná se právě o tyto termínované vklady u bank, které neplní své závazky. SFŽP vykázal k 31. 12. 1997 celkový zůstatek ve výši 4,392 mld. Kč (včetně zmíněných ohrožených prostředků), z toho byl zůstatek prostředků POO 2,091 mld. Kč.

Tím, že nebyla dodržována podmínka účelného čerpání v daných termínech (finanční prostředky POO nebyly v těchto termínech fyzicky vyčerpány ani na jejich použití nebylo vždy vydáno rozhodnutí ministra, příp. podepsány smlouvy), neřídilo se MŽP usnesením vlády ze dne 14. 12. 1994 č. 711.

d) MŽP nedoložilo zpracování dále citovaných materiálů a jejich předkládání adresátům dle Směrnice POO, kterou je povinno dodržovat v souladu s usnesením vlády ze dne 14. 12. 1994 č. 711. Část D. článku IV Směrnice POO uvádí mj.: „Výborům parlamentu, jejichž zástupci jsou členy Rady Fondu, budou předkládány:

- 2 x ročně seznamy akcí, na které byly uzavřeny hospodářské smlouvy o poskytnutí prostředků SFŽP ČR, uvolněných z FNM ČR.
- 1 x ročně zpráva dokumentující stav čerpání prostředků, uvolněných z FNM ČR v kalendářním roce.
- 1 x ročně zpráva o dosažených efektech Národního programu ozdravení ovzduší.“

Parlamentní výbory jsou podle MŽP informovány prostřednictvím svých členů, kteří se účastní zasedání Rady Fondu a kteří mají k dispozici veškeré podkladové materiály. Doloženo je pouze zpracování každoroční informace o realizaci POO v rámci zprávy o činnosti SFŽP, která je však předkládána vládě.

e) MŽP nevěnovalo dostatečnou pozornost zprávě pro vládu, kterou je povinno zpracovat dle části D. článku IV Směrnice POO: „Vládě ČR bude za každý rok realizace POO předkládána, v rámci zprávy o činnosti SFŽP, informace o postupu prací, čerpání prostředků ...“

Zpráva o činnosti SFŽP za rok 1997, kterou MŽP předložilo vládě a kterou vláda vzala na vědomí dne 27. 5. 1998, obsahuje samostatnou část věnovanou POO a v ní uvádí řadu údajů, které lze označit za zavádějící nebo nepřesné. Např. z této zprávy je možné usuzovat, že při rozdělování veškerých prostředků POO byl důsledně uplatňován dvoukolový systém schválený vládou a všeobecně bylo postupováno podle Směrnice POO, což ovšem MŽP může doložit pouze pro část těchto prostředků, jak je uvedeno v části III. C) 1. a) b) tohoto kontrolního závěru. Informace, podle které bylo bilanční rozdělení prostředků POO v celkové výši 6,1 mld. Kč ukončeno již k 31. 12. 1997, je v rozporu s dalším textem zprávy, podle kterého se v průběhu roku 1998 budou poskytovat prostředky ve výši 609,6 mil Kč na další akce podporované SFŽP (tj. na akce, které nejsou zatím určeny). Je tedy výstižnější konstatování, že bilanční rozdělení prostředků POO není dodnes ukončeno.

Částka 690 mil. Kč byla v roce 1997 bilančně převedena z POO na akce běžně financované SFŽP (ani jejich označení neodpovídá POO) a jak je výše uvedeno, v roce 1998 má být realizováno obdobným způsobem dalších 609,6 mil Kč. Důležitá skutečnost, že zbylé finanční prostředky jsou fakticky převáděny do hospodaření SFŽP, není ve zprávě pro vládu zmíněna.

Z výše uvedeného vyplývá, že MŽP informovalo vládu ve věci POO nepřesně a zkresleně.

1. 2. Ministr porušil ustanovení § 4 odst. 2 zákona ČNR č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, které stanoví:

„Prostředky z Fondu se poskytují žadatelům za podmínek stanovených statutem a směrnici ...“, přičemž ustanovení § 1 odst. 5 téhož zákona stanoví: „O poskytování prostředků z Fondu rozhoduje ministr.“

O d ů v o d n ě n í:

a) U některých příjemců podpory z POO - nepodnikatelských subjektů ministr rozhodl o poskytnutí vyššího

procenta dotace, než umožňuje Směrnice POO, která v části D. čl. I odst. 1. písm. a) uvádí:

„Dotaci ... lze poskytnout v zásadě jen nepodnikatelskému subjektu do výše 40 % nákladů ... Nepodnikatelskými subjekty se rozumí města, obce a jiné právnické či fyzické osoby, které nejsou zapsány v obchodním rejstříku ...“ Celkem u 3 rozhodnutí vydaných v období 5/1995 - 5/1996 je překročen limit 40 % nákladů; toto překročení činí 7 790 tis. Kč.

Dále v některých případech ministr rozhodl o poskytnutí dotací podnikatelským subjektům. Dotace byly poskytnuty např. stavebním bytovým družstvům a státnímu podniku, který se zabývá bytovým hospodářstvím. Všechny tyto subjekty jsou zapsány v obchodním rejstříku. Dotace pro ně podle rozhodnutí ministra z roku 1995 - 1996 činí celkem 6 955 tis. Kč, přičemž podle ustanovení části D. čl. I odst. 2. Směrnice POO *„Podnikatelský subjekt může požádat výhradně o poskytnutí podpory ... formou půjčky ...“*.

b) Ministr rozhodl o podpoře občanům (příspěvky do výše 25 tis. Kč), kterou Směrnice SFŽP, resp. její příloha na rok 1994 neumožňovala. (Příloha č. 1: *„Z Fondu v roce 1994 nebudou podporována opatření: a) u zdrojů znečišťování ovzduší ... o tepelném výkonu menším než 0,2 MW, tzv. malé zdroje znečišťování ovzduší ...“*) Směrnice POO, která v části D. čl. I odst. 1. písm. b) uvádí: *„Dotace lze dále poskytnout právnickým a fyzickým osobám na ekologické vytápění bytové jednotky a ohřev vody do výše základu pro stanovení podpory, maximálně však do výše 25 tis. Kč ...“*, byla schválena až 14. 12. 1994. Dne 14. 11. 1994 vydal ministr 23 rozhodnutí o příspěvcích občanům ve výši 91 483 tis. Kč.

1. 3. SFŽP nepostupoval při poskytování prostředků z POO podle ustanovení § 1 odst. 5 zákona č. 388/1991 Sb., citovaného v části III. C) 1. 2. tohoto kontrolního závěru. Kromě toho SFŽP porušil ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 388/1991 Sb., rovněž citované v části III. C) 1. 2., přičemž čl. 7 odst. 1 Směrnice SFŽP stanoví:

„Na základě rozhodnutí ministra uzavře Fond s žadatelem písemnou smlouvu o poskytnutí podpory.“

O d ů v o d n ě n í:

SFŽP porušil uvedené ustanovení zákona tím, že v 21 případě nedodržel rozhodnutí ministra a uzavřel smlouvy na bezúročné půjčky, zatímco příslušná rozhodnutí zněla na půjčku s úrokem 6 %. Uvedená disproporce vznikla tím, že rozhodnutí byla připravena podle návrhu Směrnice POO a smlouvy byly sepsány podle Směrnice POO, která byla mezitím schválena a obsahuje pouze bezúročné půjčky. Rozdíl, o který budou prostředky SFŽP zkráceny oproti rozhodnutí ministra, činí cca 26 900 tis. Kč.

1.4. SFŽP porušil ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 388/1991 Sb., citované v části III. C) 1. 2.

O d ů v o d n ě n í:

a) Čl. 9 odst. 1 Směrnice SFŽP stanoví: *„Konečné přiznání podpory provádí Fond po skončení realizace opatření ...“*

SFŽP porušil bod 8 smlouvy s městem Vamberk na akci č. 00439471, podle kterého je SFŽP povinen zaujmout k závěrečnému vyhodnocení akce (dále jen „ZVA“) stanovisko do 12 měsíců od jeho doručení. Doklady byly doručeny 28. 11. 1996 a SFŽP do doby kontroly nezaujal písemné stanovisko. Stejný nedostatek byl zjištěn u akce č. 06959371, kdy příjemce obec Nošovice předložila ZVA dokonce již 22. 3. 1996 a SFŽP do doby kontroly rovněž nezaujal písemné stanovisko. Rovněž u akce č. 12939471 nezaujal SFŽP písemné stanovisko k ZVA podanému 26. 2. 1997 městem Železný Brod. Milpa, a. s., zaslala ZVA na SFŽP 5. 3. 1996 (termín ZVA stanovený smlouvou 5/1995) a v době kontroly nemohl SFŽP doložit zaujetí písemného stanoviska. K ZVA zpracovanému Lázněmi Kundratice, a. s., dne 9. 12. 1996 a doručenému na SFŽP dne 12. 12. 1996 rovněž SFŽP nezaujal písemné stanovisko.

U žádné z uvedených akcí tak nemohlo být rozhodnuto o konečném přiznání podpor, které byly poskytnuty v uvedených případech již v roce 1994 a 1995.

b) Část D. čl. I odst. 5. Směrnice POO mj. stanoví: *„Zařízení vybudovaná s podporou Fondu nelze bezúplatně převádět na jiný subjekt. Prostředky získané v rámci úplatného převodu mohou být použity výhradně na podporu opatření v oblasti ochrany životního prostředí ...“*

SFŽP neposkytoval prostředky za podmínek stanovených Směrnici POO, protože citované ustanovení nepřenašel v daném znění do smluv s příjemci podpory z POO.

SFŽP uzavírá smlouvy s příjemci podpory z POO, které obsahují ustanovení: *„Příjemce ... se zavazuje, že v průběhu realizace akce, ani po jejím skončení, a to až do uplynutí tři let po podání ZVA, nepřevéde vlastnictví předmětu podpory na jinou osobu bez souhlasu Fondu.“* Tento text nemá stejný smysl jako ustanovení čl. I odst. 5 Směrnice POO. SFŽP tak nezavázal příjemce k dodržení podmínek předepsaných Směrnici POO.

Podle SFŽP je časově neomezená podmínka požadovaná Směrnici POO problematická z důvodu budoucí kontroly a vynutitelnosti a z tohoto důvodu ji SFŽP neuplatňuje.

c) Čl. 3 odst. 2 Směrnice SFŽP stanoví: *„Žádost o podporu bude Fondem odborně posouzena ...“*

SFŽP v některých případech nedůsledně prověřoval žádosti příjemců o podporu. Do základu u akce „Plynofikace obce“ (příjemce obec Rudná) započítal i náklady ve výši 1 100 tis. Kč, které tam podle Směrnice SFŽP nepatří, tj. projektové a průzkumné práce. Tím byla v rozhodnutí ministra neoprávněně navýšena podpora celkem o 880 tis. Kč. Podkladem pro SFŽP při stanovení základu podpory v rozhodnutí ministra pro akci „Plynofikace kotelní Milpa, a. s.“ byl odborný posudek, ve kterém byla zahrnuta DPH i stejné neoprávněné položky jako v předcházejícím případě, celkem ve výši 464 968 Kč.

d) Část D. čl. I odst. 1. písm. a) Směrnice POO týkající se poskytování podpor podnikatelským subjektům - citace část III. C) 1. 2. a) tohoto kontrolního závěru.

SFŽP se podílel na porušeních uvedených v části III. C) 1. 2. a) tohoto kontrolního závěru, protože doporučil poskytnutí nesprávného procenta dotace a dotace podnikatelským subjektům, které Směrnice POO neumožňuje, resp. na uvedený nesoulad ve svých stanoviscích neupozornil.

2. Při používání prostředků POO

Město Mníšek pod Brdy porušilo ustanovení § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, které stanoví:

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

„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 v § 50 tohoto zákona.“

O d ů v o d n ě n í:

Město Mníšek pod Brdy neprovedlo řádně výběr dodavatele stavby a uzavřelo v průběhu roku 1995 na základě výzvy jednomu zájemci (přičemž nebyly splněny podmínky pro tento způsob zadání), resp. bez provedení výběru dodavatele dvě smlouvy o dílo na veřejnou zakázku - stavbu první části II. etapy plynofikace města Mníšek pod Brdy. Celková hodnota dodávek činí podle těchto smluv 6 174 350 Kč včetně DPH.

U příjemců podpory byla zjištěna další porušení zákona č. 199/1994 Sb., zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, a smluv o podpoře (Výměru MF ČR č. 01/94).

IV.

Shrnutí

A. Odklad a prominutí povinnosti zaplatit stanovený poplatek za znečištění ovzduší v souvislosti s realizačními opatřeními na snížení emisí

Zákon ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a o poplatcích za jeho znečištění, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje odklad a následné prominutí 40 % stanoveného poplatku, pokud provozovatel prokazatelně zahájil u zdroje znečištění práci na snížení emisí zpoplatněných škodlivin. Většina provozovatelů velkých zdrojů znečištění ovzduší tuto možnost využívá. Zákon nabyl účinnosti 4. 10. 1991 a od této doby se při jeho aplikaci v praxi vyskytují nedostatky způsobené zejména nejednotným přístupem k vymezení pojmu zdroj znečištění. Ve značném počtu případů byla odložena a následně prominuta alikvotní část poplatku vypočítaná ze základního poplatku stanoveného:

- pro celou elektrárnu, přestože opatření ke snížení emisí bylo realizováno pouze na jednotlivých zařízeních (blocích);
- pro celý kalendářní rok, přestože opatření ke snížení emisí bylo v daném roce realizováno pouze po dobu několika měsíců;
- i za emise znečišťujících látek, které realizovanými opatřeními nebyly sníženy.

Uvedené zásadní nedostatky vyplývají jednak z nejednoznačného výkladu příslušných ustanovení zákona, jednak z nedostatečně odpovědného přístupu státního orgánu (ČIŽP) při jeho aplikaci v praxi. Došlo tak za období od 1. 1. 1992 do 30. 6. 1998 ke zvýhodnění ČEZ, a. s., (plátce) na úkor SFŽP (příjemce) o částku nejméně 128,5 mil. Kč, z toho zaplacení částky nejméně 68 mil. Kč již bylo plátcem prominuto.

B. Státní záruky

Při poskytování státních záruk nevěnovalo MF dostatečnou pozornost přípravě záručních smluv. Ve smlouvách se vyskytly nedostatky, např. byla nedostatečně pojistěna návratnost prostředků státní záruky v případě její realizace. ČEZ, a. s., některé články záručních smluv neplnila a MF jejich plnění nevyžadovalo, přestože se jednalo např. o převod závazků na nástupnický subjekt z důvodu uskutečněných organizačních změn nebo o průběžné informace o čerpání půjčky a o ekonomickou rozvahu o tvorbě finančních zdrojů potřebných na krytí splátek závazků v běžném roce. Smlouvy neobsahovaly sankční ustanovení za jejich neplnění.

Finanční potřeba programu ENERGY I byla nadhodnocena. ČEZ, a. s., jednak uvažuje o snížení půjčky o částku cca 40 mil. USD, jednak byly z půjčky financovány i některé akce, které s deklarovaným cílem omezení negativního působení elektroenergetiky na životní prostředí přímo nesouvisí.

C. Program na ozdravení ovzduší ČR

Realizace Programu na ozdravení ovzduší ČR bude představovat významné zlepšení jakosti ovzduší v sídlech a z tohoto pohledu lze kladně hodnotit záměr uvolnit pro tento účel prostředky státu. Kontrola nakládání s těmito prostředky však prokázala nedostatky, které snižují efektivnost jejich použití.

V oblasti systémových zjištění je v tomto kontrolním závěru poukázáno na neopodstatněné rozdíly ve financování akcí zařazených do Programu na ozdravení ovzduší ČR v porovnání s obdobnými akcemi běžně podporovanými SFŽP, problematická je účelnost podpory obcí při výstavbě zařízení, která slouží k rozvodu plynu. Dále je hodnocena koncepčnost přístupu MŽP, které bezprostředně po náběhu realizace POO na začátku roku 1995 prakticky upustilo od přímých dotací občanům, o kterých je předtím informovalo.

Bylo zjištěno porušení obecně závazných právních předpisů a návazných norem i nedůsledné dodržování usnesení vlády, kterým byl určen způsob poskytování finančních prostředků POO, včetně harmonogramu čerpání těchto prostředků a poskytování informací. Při rozhodování o podpoře a uzavírání smluv o podpoře konkrétních akcí nebyly vždy dodrženy předepsané formy a limity podpor.

U příjemců finančních prostředků bylo zjištěno zejména nedodržování smluv o podpoře, v tom i závažné případy zadržování a použití prostředků na jiný než stanovený účel. Stále jsou časté případy nedodržování předpisů o výběru dodavatelů.