

Informace z kontrolní akce č. 09/18

Peněžní prostředky určené na odstraňování starých ekologických zátěží

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/18. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit systém poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na odstraňování starých ekologických zátěží.

Kontrolováno bylo období let 2006 až 2009, v případě věcných souvislostí též období předcházející a následné.

Kontrola byla prováděna od června 2009 do března 2010.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“); Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“); Spolek pro chemickou a hutní výrobu, akciová společnost, Ústí nad Labem, Revoluční 1930/86; Jihočeské dřevařské závody, a.s.; PARAMO, a.s., Pardubice, Přerovská čp. 560; Aircraft Industries, a.s., Kunovice, Na Záhonech 1177; OKD, OKK, a.s., Ostrava-Přívov, Koksární ulice 1112 (ke dni 1. prosince 2009 došlo ke změně obchodní firmy na OKK Koksovny, a.s.).

I. Úvod

V rámci privatizace majetku státu přešly s vlastnickým právem na privatizované subjekty a případně později na jejich právní nástupce (dále jen „Nabyvatelé“) práva a povinnosti, včetně závazků spojených s privatizovaným majetkem. Česká republika převzala odpovědnost za odstranění starých ekologických zátěží (dále také „SEZ“) vzniklých před privatizací.

Od roku 1991 uzavíral Fond národního majetku České republiky (dále také „Fond“) se souhlasem vlády s Nabyvateli tzv. ekologické smlouvy (dále také „ES“), ve kterých se Fond zavázal k úhradě účelně vynaložených nákladů na odstranění SEZ. V ES byla finanční záruka České republiky (dále jen „garance“) uvedena ve vztahu k výši kupní ceny privatizovaného majetku, eventuálně byla stanovena do výše základního jmění společností.

Zadavateli realizace sanačního zásahu vedoucího k odstranění SEZ byli Nabyvatelé, kteří dle ustanovení ES odpovídali za účelnost vynaložených finančních prostředků. Zhotovitelé byli vybráni postupem určeným Fondem a MŽP a za jejich účasti. Fond hradil Nabyvatelům částky fakturované zhotovitelem. Zdrojem těchto úhrad byly příjmy z privatizace.

V souvislosti s novelou zákona o zadávání veřejných zakázek¹ se od června 2000 zadavatelem veřejných zakázek (dále také „VZ“) stal Fond, který proto s Nabyvateli uzavíral dodatky k jednotlivým ES, na jejichž základě přešel proces výběru zhotovitele a dohled nad jejich činností na Fond. Dne 31. prosince 2005 byl Fond zrušen a finanční prostředky Fondu i agenda SEZ přešly na MF².

¹ Zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákona č. 28/2000 Sb.

² Na základě zákona 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).

Proces odstraňování SEZ není upraven žádným obecně závazným právním předpisem. Vzájemná spolupráce zúčastněných subjektů a vymezení jejich činnosti se řídí zásadami schválenými usnesením vlády³, směrnicí⁴, interními předpisy a metodickými pokyny, které byly v průběhu procesu aktualizovány.

MF je zadavatelem VZ v procesu odstraňování SEZ, který probíhá v několika fázích:

- **Analýza rizik** (dále také „AR“) na základě průzkumu kvalifikuje ekologická rizika, navrhuje cílové parametry a kvantifikuje nezbytná sanační opatření. Podle metodického pokynu MŽP z roku 2005 má obsahovat též odhad finančních nákladů.
- **Rozhodnutí o odstranění SEZ** (dále jen „Rozhodnutí“), vydané orgánem státní správy, kterým je zpravidla Česká inspekce životního prostředí (dále také „ČIŽP“), stanoví cílové parametry, kterých má být sanačním zásahem dosaženo. O jeho vydání žádá Nabyvatel na základě AR.
- **Projektová dokumentace sanačního zásahu** (dále jen „PD“) obsahuje rozpočet, který je nezbytným dokumentem zadavatele pro posouzení a vyhodnocení cenových nabídek uchazečů o provedení sanačního zásahu.
- **Sanační zásah** je prováděn dle PD s cílem dosáhnout parametrů stanovených v Rozhodnutí.
- **Postsanační monitoring** zajišťuje kontrolu dosažení limitních ukazatelů předepsaných v Rozhodnutí a je zakončen závěrečnou zprávou.

MF zajišťuje průběžnou kontrolu prostřednictvím supervize, která prověřuje, zda jsou finanční prostředky vynakládány účelně a v souladu s ES, PD, Rozhodnutím a stanovisky MŽP, MF a ČIŽP; supervizor dává souhlas s proplacením faktur.

MŽP je odborným garantem v procesu realizace sanačního zásahu. K dokumentům, které jsou zpracovány v jednotlivých etapách procesu odstraňování SEZ, vydává závazná stanoviska. Vede evidenci ekologických zátěží, která je předpokladem pro systematické odstraňování SEZ, a v průběhu celého procesu provádí kontrolu.

Kontrolní akce navázala na kontrolní akci NKÚ č. 05/11 – *Finanční prostředky poskytované z Fondu národního majetku České republiky k odstranění starých ekologických zátěží*⁵ (dále také „KA 05/11“), při které bylo zejména zjištěno, že:

- zbývající závazek státu představuje vysokou finanční zátěž, přičemž konstrukce odhadu výdajů nebyla MF ani Fondem odpovídajícím způsobem doložena;
- MŽP nevypracovalo definitivní metodiku pro stanovování priorit ekologických zátěží ani celostátní seznam priorit, navíc systém evidence ekologických zátěží, za jehož vytvoření MŽP zodpovídá, nebyl plně funkční;
- u Nabyvatelů došlo k rozšiřování projektů, a tím i k navyšování potřeby finančních prostředků na mnohonásobek ceny uvedené v nabídce zhotovitele.

V roce 2006 vzala vláda svým usnesením⁶ na vědomí kontrolní závěr NKÚ z KA 05/11 a 1) uložila místopředsedovi vlády a ministru financí zpracovat podložený odhad možných úspor čerpání finančních prostředků oproti garancím státu vyplývajících z uzavřených ES a předpokládaný harmonogram vynakládání těchto finančních prostředků, 2) ministru životního prostředí zpracovat a vládě předložit metodiku výběru stanovení priorit sanace ekologických zátěží.

³ Usnesení vlády ČR ze dne 10. ledna 2001 č. 51 o *Zásadách vypořádání ekologických závazků vzniklých před privatizací.*

⁴ Směrnice Fondu národního majetku ČR a MŽP pro přípravu a realizaci zakázek řešících ekologické závazky při privatizaci č. 3/2004.

⁵ Kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2006 *Věstníku NKÚ.*

⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 22. února 2006 č. 182 ke *kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 05/11 Finanční prostředky poskytované z Fondu národního majetku České republiky k odstranění starých ekologických zátěží.*

Kontrolní akce NKÚ č. 09/18 (dále také „KA 09/18“) se zaměřila na řídicí, koordinační a výkonnou činnost MF a MŽP při zabezpečování odstraňování SEZ, prověřila také plnění opatření přijatých k nápravě nedostatků zjištěných v rámci KA 05/11. Kontrola byla podroben rovněž proces přípravy nadlimitní VZ *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací*, kterou MF zadalo v prosinci 2008 ve smyslu ustanovení § 156 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. U Nabyvatelů byla kontrola zaměřena na plnění podmínek ES a Rozhodnutí a na účelné vynakládání finančních prostředků.

Poznámky: 1) Všechny právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.
2) Seznam použitých zkratk je uveden v příloze..

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Činnost subjektů zajišťujících odstranění starých ekologických zátěží

1.1 Ministerstvo financí

1.1.1 Přetrvávající nedostatky

- **MF i nadále vychází při odhadu čerpání prostředků pouze z garancí uvedených v ES (které mohou být se souhlasem vlády navýšeny) nikoliv z nákladů nezbytných na odstranění SEZ.**

V době uzavírání ES nebyl znám rozsah SEZ, a nebyly proto vyčísleny předpokládané náklady na jejich odstranění. Přestože se jedná o smluvní vztahy s finančním plněním v řádech až miliard Kč, MF ani do doby ukončení KA 09/18 nezpracovalo odborný odhad nákladů na odstranění SEZ a nadále vychází z celkové výše garancí.

Počet ES a garancí od počátku sanace SEZ a aktuální stav ke dni 31. prosince 2009 jsou uvedeny v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Přehled o stavu ES a výši garancí ke dni 31. 12. 2009

Celkové garance vyplývající z ES na odstraňování SEZ vzniklých před privatizací		Garance celkem	175 067 mil. Kč*
		Počet ES	321**
Z toho:	– smluvní strany, s nimiž byla ukončena ES	Výše garancí	13 764 mil. Kč
		Počet ES	124
	– stav garancí k 31. 12. 2009	Výše garancí	161 303 mil. Kč
		Počet ES	197

* Některé garance schválené od března 2004 mohou být v souladu s příslušnými usneseními vlády překročeny o částku ve výši DPH.

** Na počátku procesu odstraňování SEZ bylo uzavřeno 282 ES. V průběhu realizace došlo vlivem prodeje nebo vkladů částí podniku k rozdělení některých ES.

Zdroj: materiál vlády č. j. 301/10 – *Pravidelná pololetní informace pro členy vlády České republiky o stavu smluvního zabezpečení a čerpání finančních prostředků z privatizačních výnosů Ministerstva financí (prostředků bývalého Fondu národního majetku ČR) k řešení ekologických závazků při privatizaci za období od 1. července 2009 do 31. prosince 2009 a celkově od počátku privatizace.*

Ukončením 124 ES byla celková garance závazků snížena o 13 764 mil. Kč, tj. pouze o 7,9 %. Na realizaci opatření týkajících se těchto smluv bylo vyčerpáno 3 592 mil. Kč, což představuje oproti garancím částku nižší o 10 172 mil. Kč.

Vláda ve svém usnesení ze dne 10. ledna 2001 č. 51 požadovala upravit dodatkem k ES výši garance tak, „aby odpovídala předpokládaným nákladům na celý sanační zásah“.

Garance však byly sníženy pouze u tří Nabyvatelů, a to celkem o 208,73 mil. Kč. Ostatní Nabyvatelé na uzavření dodatku a snížení garance nepřistoupili. Od roku 1991 do 31. prosince 2009 byly naopak na základě 11 usnesení vlády navýšeny garance u 17 Nabyvatelů o celkovou částku 13 214,66 mil. Kč.

U Nabyvatele OKD, OKK, a.s., byly v letech 1997 a 1998 zpracovány AR pro 52 lokalit, které však prokázaly potřebu sanačního zásahu pouze u osmi lokalit. Sanace jedné lokality byla již ukončena a jedna lokalita byla převedena do jiného programu. Odhad nákladů na sanaci zbylých šesti lokalit činil v době zpracování AR celkem 2 575 mil. Kč. Nečerpaná garance je však nadále vedena ve výši cca 25 300 mil. Kč, neboť Nabyvatel nepřistoupil na její snížení.

- **Závazek státu představuje vysokou finanční zátěž. Zdroje pro uhrazení mají být příjmy z privatizace, které však ke dni 31. 12. 2009 nebyly dostatečné.**

MF předložilo na základě usnesení vlády ke kontrolnímu závěru NKÚ z KA 05/11 dokument⁷, ve kterém uvedlo, že ke dni 31. března 2006 eviduje na základě platných ES garance v celkové výši 157 572 mil. Kč. Dle kvalifikovaného odhadu předpokládá úspory ve výši 41 180,30 mil. Kč. Na účely odstranění SEZ proto bude nutno vynaložit cca 90 717 mil. Kč (tj. rozdíl mezi aktuálními garancemi ve výši 157 572 mil. Kč a odhadovanými úsporami ve výši 41 180,30 mil. Kč snížený o vynaložené finanční prostředky k 31. březnu 2006 ve výši 25 674,70 mil. Kč).

V dalším dokumentu⁸, který vláda vzala na vědomí svým usnesením⁹, MF uvedlo, že po navýšení garance o 1 597 mil. Kč na částku 159 169 mil. Kč a po odečtení již vynaložených nákladů ve výši 29 440 mil. Kč bude (dle údajů ke dni 30. června 2006) nutno zajistit finanční prostředky z privatizačních zdrojů ve výši maximálně 129 729 mil. Kč.

MF upozornilo, že není systémově zajištěno, aby průběžně získávané zdroje z privatizace byly v daném čase k dispozici pro financování ekologických závazků; od roku 2000 do konce I. pololetí 2006 byla naopak většina privatizačních příjmů vynaložena na jiné účely než na vypořádání SEZ. MF konstatovalo, že ke dni 30. června 2006 byl stav privatizačních zdrojů MF celkem 46 597 mil. Kč; tyto zdroje by však k úhradě závazků na odstranění SEZ nepostačovaly.

Kontrolou bylo zjištěno, že **ke dni 31. prosince 2009 činil zůstatek finančních prostředků z privatizace celkem 19 287,70 mil. Kč, z toho disponibilních bylo 14 910,60 mil. Kč.**

- **Ochranné sanační čerpání**

Rozhodnutím ČIŽP bylo v 25 lokalitách nařízeno tzv. ochranné sanační čerpání, které neřeší definitivně odstranění ekologické zátěže, pouze udržuje nebo mírně zlepšuje stav, před kterým začalo toto čerpání probíhat. Ochranné sanační čerpání musí dle Rozhodnutí trvat až do doby zahájení sanačních prací. Například bylo zjištěno, že u jedné lokality trvá již 12 let a termín sanačních prací není dosud stanoven. Ke dni 31. října 2009 MF uhradilo za ochranné sanační čerpání celkem 423,38 mil. Kč.

⁷ Materiál vlády ČR č. j. 863/06 – *Odhad čerpání finančních prostředků na účely starých ekologických zátěží související s privatizací a předpokládaný harmonogram jejich vynakládání.*

⁸ Materiál vlády ČR č. j. 1846/06 – *Zajištění vypořádání ekologických závazků vzniklých před privatizací.*

⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 12. prosince 2006 č. 1426 *k zajištění vypořádání ekologických závazků vzniklých před privatizací.*

1.1.2 Další zjištěné nedostatky

• Časové prodlevy v procesu odstraňování SEZ

Podle harmonogramu předpokládaných výdajů, který MF zpracovalo na základě požadavku vyplývajícího z usnesení vlády ke kontrolnímu závěru NKÚ z KA 05/11, měly být od 1. ledna 2006 do 31. prosince 2009 provedeny sanační práce s předpokládanými náklady ve výši 41,2 mld. Kč. Z tabulky č. 2 je zřejmé, že tento předpoklad nebyl naplněn.

Tabulka č. 2 – Náklady na odstranění SEZ proplacené z privatizačních příjmů

Období		Proplaceno (v mil. Kč)
Od roku 1991 do 31. 12. 2009		45 676,17
Z toho:	– od roku 1991 do 31. 12. 2005	27 368,47
	– od 1. 1. 2006 do 31. 12. 2009	18 307,70

Zdroj: informace MF.

Pozastavení zadávání VZ ministrem financí v období let 2004 až 2006 zpomalilo proces odstraňování SEZ. V roce 2009 MF opět pozastavilo zadávací řízení (dále také „ZŘ“). Důvodem byla příprava dokumentů do databáze VZ *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací*. V tabulce č. 3 je uveden objem VZ, které zadalo MF v kontrolovaném období let 2006 až 2009.

Tabulka č. 3 – Zadané VZ na odstranění SEZ za období let 2006 až 2009

Rok	Počet zadaných veřejných zakázek	Finanční objem zadaných veřejných zakázek (v mil. Kč)
2006	171	793,15
2007	218	842,80
2008	178	1 521,30
2009	103	1 599,40
Celkem	670	4 756,65

Zdroj: informace MF.

Podle odhadu MF ke dni 31. prosince 2009 bude nutno provést ještě celkem 1 011 ZŘ, z toho 459 zadání VZ a 552 zadání zakázek malého rozsahu.

U některých lokalit trvá proces odstraňování SEZ i více než 10 let. K větším časovým prodlevám dochází mezi zpracováním AR a PD (časový úsek v některých případech delší než pět let) a dále mezi podpisem ES a zpracováním AR (časový úsek v některých případech delší než sedm let). K velkým časovým prodlevám dochází rovněž mezi vydáním Rozhodnutí a podpisem smlouvy na provedení sanačních prací; v některých případech je tato lhůta delší než 10 let. Např.:

- Pomalý postup a nedostatečná koordinace fází procesu byly zjištěny v případě Nabyvatele Aircraft Industries, a.s. V roce 2003 byla provedena AR s předpokládanými náklady ve výši 1 081,66 mil. Kč bez daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“). Tuto AR ani její doplněk však neodsouhlasily MŽP, ČIŽP i další subjekty včetně Nabyvatele. ČIŽP vydala Rozhodnutí teprve v roce 2008. Předtím byl v roce 2006 vyhlášen krajně naléhavý havarijní stav v této lokalitě a zakázky v rámci procesu odstraňování SEZ byly zadávány v jednacím řízení bez uveřejnění.
- U Nabyvatele Jihočeské dřevařské závody, a.s., nebyly dodrženy termíny uložené v Rozhodnutí z roku 1998. Důvodem byla žádost o navýšení garance a její následné schvalování vládou. Splněny byly až termíny stanovené v Rozhodnutí vydaném v roce 2007.

Kontrolou byly zjištěny časové prodlevy například i z důvodu prohlášení konkurzu na Nabyvatele či v důsledku změn smluvních stran ES.

- **MF ani do doby ukončení KA 09/18 nemělo podklady nezbytné pro posouzení výše finančních prostředků potřebných k odstranění SEZ.**

Přestože MF zajistilo ve smyslu požadavku usnesení vlády¹⁰ zpracování AR u všech lokalit za účelem co nejpřesnějšího odhadu finančních prostředků potřebných k odstranění SEZ, kontrolou bylo zjištěno, že předpokládaná cena sanačního zásahu není ve všech AR uvedena. Soubor zpracovaných AR proto není kvalifikovaným podkladem pro stanovení ceny likvidace SEZ.

1.2 Ministerstvo životního prostředí

MŽP zpracovalo podle požadavku vyplývajícího z usnesení vlády ke kontrolnímu závěru NKÚ z KA 05/11 metodiku výběru stanovení priorit sanace ekologických zátěží. Následně byla tato metodika vydána jako metodický pokyn MŽP. **Některé nedostatky zjištěné v KA 05/11 však přetrvávají:**

- Přestože MŽP významně zdokonalilo evidenci ekologických zátěží, do doby ukončení KA 09/18 nebyla ještě úplná. Na pokračování vývoje systému a na odstranění jeho nedostatků hodlá MŽP vynaložit další peněžní prostředky státu, příp. čerpat i z fondů EU.
- MŽP zpracovalo v kontrolovaném období seznamy priorit, přičemž primární výběr priorit vycházel z informací krajů. Některé kraje však nezařadily do seznamu priorit lokality nebo podniky s ES, neboť zpracovatelé podkladů v těchto krajích považovali sanaci lokalit za finančně zajištěnou; proto se jimi bez ohledu na jejich závažnost nezabývali. Z těchto důvodů nebyly seznamy priorit použitelné pro stanovení pořadí odstraňování SEZ.

1.3 Nabyvatelé

V rámci KA 05/11 bylo zjištěno, že Nabyvatelé v některých případech nedodrželi ustanovení ES. Docházelo i k úhradě nákladů podstatně převyšujících rámec smluvních vztahů.

V rámci KA 09/18 byl kontrole podroben průběh odstraňování SEZ u pěti Nabyvatelů, kontrolovaný objem finančních prostředků činil celkem 7 259,46 mil. Kč. Kontrolou již nebyly zjištěny nedostatky týkající se výrazného rozšiřování projektů a navyšování finančních prostředků na mnohonásobek ceny uvedené v nabídce zhotovitele. Nebylo zjištěno ani proplácení nákladů v rozporu s ES.

2. Nadlimitní veřejná zakázka *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací*

2.1 Návrhy strategie

MF zpracovalo ve třech variantách návrh strategie pro urychlení řešení ekologických zátěží vzniklých před privatizací, a tyto varianty předložilo vládě k posouzení. Jednalo se o:

- **variantu A – organizační opatření**, která předpokládají zachování současného stavu a posílení stávajícího počtu pracovníků MF;
- **variantu B – renegociace privatizačních smluv**, která předpokládá, že na základě nových smluv mezi MF a Nabyvatelem by ČR uhradila Nabyvatelům jednorázově finanční kompenzaci za odstranění SEZ;

¹⁰ Usnesení vlády ČR ze dne 9. června 2008 č. 687 o schválení koncesního projektu veřejné zakázky „Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací“.

- **variantu C – komplexní výběrové řízení**, které předpokládá zadání zakázky jednomu ekonomickému partnerovi s dostatečnou bankovní zárukou pro celé období realizace.

MF vyhodnotilo jako nejvýhodnější postup pro odstraňování SEZ variantu C, kterou doporučilo vládě ke schválení.

V listopadu 2007 vláda svým usnesením¹¹ vzala na vědomí návrh strategie řešení SEZ zpracovaný MF a uložila ministru financí předložit vládě do 31. března 2008 podrobný návrh dalšího postupu k urychlení řešení ekologických zátěží vzniklých před privatizací.

Externí poradenská firma (dále jen „Externí poradce“) zpracovala na základě smlouvy uzavřené s MF dokumenty, které byly předloženy vládě k rozhodnutí o dalším postupu při odstraňování SEZ. Jednalo se o:

– **Ekonomickou a právní analýzu možných variant řešení odstraňování ekologických zátěží vzniklých před privatizací a návrh optimálního řešení** – Externí poradce hodnotil tři varianty navržené MF dle finančního a časového kritéria, dle administrativní náročnosti a z hlediska právních dopadů. Shodně se závěrem MF vyhodnotil jako optimální řešení variantu C, která předpokládá zadání VZ jednomu dodavateli vybranému na základě ZŘ (dále jen „Partner“).

– **Projekt veřejné zakázky (koncesní projekt) Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací** (dále jen „Koncesní projekt“) – Externí poradce konstatoval, že realizace varianty C formou VZ by vyžadovala, aby předmětem plnění bylo odstranění těch SEZ, které by byly k okamžiku zadání známy a dostatečně popsány tak, aby uchazeči měli dostatečnou a rovnocennou možnost předmět plnění posoudit a zpracovat nabídkovou cenu. Externí poradce uvedl, že varianta C splňuje podmínky VZ uvedené v ustanovení § 156 zákona č. 137/2006 Sb. a v ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon). Předmětem plnění tedy bude odstranění SEZ bez ohledu na skutečnost, zda již bude v době zahájení ZŘ kompletně znám celkový rozsah SEZ, či nikoliv, a na Partnera budou přenesena podstatná rizika spojená s jejich odstraňováním, která při stávajícím postupu nese MF. Cena navržená uchazečem zohlední případná rizika spojená s odstraněním SEZ.

Pro ekonomické posouzení výhodnosti jednotlivých variant řešení zpracoval Externí poradce modelový výpočet, pro který použil nečerpanou garanci k datu 1. února 2008 ve výši cca 128 400 mil. Kč. Modelový výpočet předpokládal zahájení procesu dle varianty C v roce 2008 a ukončení v roce 2015; postup dle varianty A předpokládal ukončení v roce 2019. Externí poradce vyhodnotil jako nejvýhodnější variantu C s tzv. fixací cen (s předpokládanou fixovanou inflací ve výši 4 %) a cenou 133 279 mil. Kč. Model porovnává pouze absolutní hodnotu v konkrétním časovém období.

Podkladem pro ekonomické posouzení výhodnosti variant však nebyl odborný odhad nákladů na odstranění SEZ a nebyla ani kvantifikována hodnota rizik jednotlivých variant, ovlivňujících jejich výhodnost.

Součástí Koncesního projektu je právní posouzení návrhu smlouvy o komplexním zajištění odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací (dále jen „Smlouva“) Ústavem státu a práva Akademie věd ČR, který ve svém závěrečném shrnutí konstatuje, že:

1. *Návrh smlouvy odpovídá obvyklému nastavení práv a povinností smluvních stran při realizaci PPP projektů obdobného typu a rozsahu.*
2. *Návrh smlouvy v rámci smluvního vztahu obou smluvních stran umožní realizaci vládou schváleného Koncesního projektu, jehož záměry a obsah respektuje a zároveň blíže konkretizuje.*

¹¹ Usnesení vlády ČR ze dne 28. listopadu 2007 č. 1339 *k návrhu strategie řešení starých ekologických zátěží vzniklých před privatizací.*

3. *Případné uzavření smluvního vztahu mezi Ministerstvem financí ČR na straně jedné a vybraným partnerem na straně druhé v podobě odpovídající předloženému Návrhu smlouvy povede k založení platného smluvního vztahu, a to v souladu s platnými právními předpisy.*
4. *Návrh smlouvy směřuje k vyváženému rozdělení rizik souvisejících s Koncesním projektem mezi obě strany a obsahuje tomu odpovídající pojetí obsahu práv a povinností obou smluvních stran, včetně potřebné adekvátní smluvní úpravy jejich vzájemné součinnosti.“*

V červnu 2008 vláda vzala svým usnesením¹² na vědomí ekonomickou a právní analýzu variant řešení odstraňování ekologických zátěží vzniklých před privatizací, souhlasila s realizací varianty C, schválila Koncesní projekt s podmínkami a stanovila další postup. V listopadu 2008 vláda svým usnesením¹³ schválila Koncesní projekt doplněný o upřesnění role MŽP, resp. ČIŽP, a uložila ministru financí zahájit ZŘ.

2.2 Zadání veřejné zakázky *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací*

Dne 15. prosince 2008 uveřejnilo MF jakožto zadavatel oznámení o VZ *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací* zadávané v užším řízení v informačním systému o VZ. Dne 16. prosince 2008 bylo oznámení uveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Veřejná zakázka byla zadána dle ustanovení § 156 zákona č. 137/2006 Sb., a to na základě vládou schváleného Koncesního projektu.

V době zadání veřejné zakázky *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací* nebyl k dispozici kvalifikovaný odhad nákladů nezbytných k odstranění SEZ, který by byl relevantním podkladem pro stanovení předpokládané hodnoty VZ a pro následné posouzení cenových nabídek uchazečů.

Kontrolou byly zjištěny tyto skutečnosti:

- MF nezpracovalo odborný odhad nákladů na odstranění SEZ; finanční závazky státu uvádí ve výši vztahené k aktuální garanci.
- MŽP zpracovalo v roce 2009 analýzu nákladů na odstranění SEZ, v níž jsou uvedeny odhadované náklady v rozmezí od 27 do 33 mld. Kč bez DPH. Odhad vychází z aktuálních cen; nezapočítává však inflaci, nezahrnuje náklady na přípravnou fázi, na postsanační monitoring a nevyčísluje rizika Partnera. Odhad neuvažuje ani s možnými úsporami oproti rozpočtu v PD, které běžně vznikají při vyhlašovaných výběrových řízeních. Ani tato analýza tedy není dostačujícím podkladem pro stanovení reálné ceny za odstranění SEZ.
- Odborné stanovisko k maximální hranici celkové nabídkové ceny, které bude k dispozici nejpozději před otevřením obálek s cenovými nabídkami uchazečů, bude zpracováno pouze Externím poradcem. Pro každou kategorii určenou dle obtížnosti prováděného sanačního zásahu budou na základě informací z již sanovaných lokalit stanoveny průměrné náklady sanace. S ohledem na dosud ukončené sanační práce (ve výši cca 3,6 mld. Kč) však není ve všech kategoriích k dispozici vypovídající vzorek.

Zadávací dokumentace byla poskytnuta třem uchazečům, kteří z celkového počtu šesti zájemců prokázali splnění kvalifikačních podmínek v požadovaném rozsahu.

¹² Usnesení vlády ČR ze dne 9. června 2008 č. 687 o schválení koncesního projektu veřejné zakázky „*Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací*“.

¹³ Usnesení vlády ČR ze dne 24. listopadu 2008 č. 1480 o změně usnesení vlády ČR ze dne 9. června 2008 č. 687, o schválení koncesního projektu veřejné zakázky „*Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací*“.

Předmět plnění VZ je charakterizován v AR, které jsou s ostatní dosud zpracovanou dokumentací k jednotlivým ES obsaženy v elektronické databázi MF. Závazky uzavřeli s MF dohodu o zachování mlčenlivosti ve vztahu k údajům obsaženým v této databázi. NKÚ do databáze při kontrole nevstupoval. Předmětem plnění nejsou závazky vyplývající z již uzavřených smluv.

Tabulka č. 4 – Předpokládaná hodnota veřejné zakázky

Části ceny		Cena (v Kč bez DPH)
Cena celkem		101 163 454 000
Z toho:	– bez opčního práva	90 556 129 000
	– cena opčního práva*	10 607 325 000

* Opční právo bude uplatněno u ES bez dodatku, ke kterým bude do tří let od uzavření Smlouvy příslušný dodatek uzavřen.

Zdroj: MF – zadávací dokumentace veřejné zakázky *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací.*

Základním hodnotícím kritériem je nejnižší nabídková cena za celý předmět plnění. Nabídková cena je cena nejvýše přípustná, její překročení či snížení je možné pouze při změně daňových předpisů, změnou sazby DPH. Při hodnocení nabídkové ceny je rozhodující její výše bez DPH.

S Partnerem bude uzavřena Smlouva na dobu určitou, a to na dobu 30 let ode dne nabytí její účinnosti. Roční limit plateb MF bude 7 mld. Kč bez DPH. Úhrada zbylé části celkové ceny převyšující roční limit bude přesunuta do dalšího kalendářního roku, resp. do dalších let, a bude měněna inflačním navýšením nebo deflačním snížením. MF je oprávněno rozhodnout o navýšení ročního limitu.

ZŘ nebylo do doby ukončení kontroly NKÚ dokončeno. Lhůtu pro podání nabídek stanovenou na 13. srpen 2009 MF opakovaně prodlužovalo. Důvodem byla odvolání tří zájemců, kteří dle rozhodnutí MF nesplnili kvalifikační podmínky ZŘ a kteří se proti tomuto rozhodnutí odvolali k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“). Dne 9. října 2009 ÚOHS zrušil rozhodnutí MF o vyloučení jednoho zájemce ze ZŘ, a proto ministr financí opět pověřil komisi, aby u tohoto zájemce znovu posoudila splnění kvalifikace. Zbylí dva vyloučení zájemci, jejichž vyloučení bylo potvrzeno prvostupňovým rozhodnutím ÚOHS, podali proti tomuto rozhodnutí rozklad. Dle informace MF budou obálky s nabídkami otevřeny ve II. pololetí roku 2010.

V listopadu 2009 požádala Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR svým usnesením¹⁴ vládu, „aby revokovala svá usnesení č. 687 a č. 1480 z roku 2008 a v souladu s právními předpisy zastavila přípravu realizace projektu veřejné zakázky k odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací“. MF v informaci pro jednání vlády¹⁵ mj. uvedlo, že podle dvou nezávislých právních stanovisek:

- zrušení ZŘ bez naplnění některého zákonného důvodu by bylo porušením zákona o veřejných zakázkách ze strany MF, a tedy důvodem pro zahájení správního řízení ze strany ÚOHS,
- nejsou zákonné důvody, na jejichž základě by MF bylo povinno či oprávněno předmětné ZŘ zrušit (samotné usnesení Poslanecké sněmovny není zákonným důvodem pro zrušení řízení),

¹⁴ Usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR č. 1486 z 64. schůze 6. listopadu 2009 ke Zprávě vlády o tendru na odstranění starých ekologických zátěží.

¹⁵ Materiál vlády ČR č. j. 409/10 – Informace vlády ČR k usnesení Poslanecké sněmovny č. 1486 ze dne 6. listopadu 2009 ke Zprávě vlády o tendru na odstranění starých ekologických zátěží vzniklých před privatizací.

- nelze revokovat předmětná usnesení vlády z roku 2008 ve smyslu požadavku Poslanecké sněmovny, neboť právní předpisy neumožňují zrušení předmětného ZŘ.

Závěrem MF konstatuje, že „proces zadávacího řízení a jeho případné zrušení je zcela v kompetenci zadavatele, kterým je Ministerstvo financí ČR. Vláda ČR do zadávacího procesu zasahuje pouze v zákonem stanovených případech, v daném případě v rámci schválení projektu veřejné zakázky (koncesního projektu), jmenování hodnotící komise a následného schválení smlouvy na plnění veřejné zakázky s vybraným uchazečem“.

Po projednání informace MF vláda ve svém usnesení¹⁶ konstatovala, že „dospěla k závěru, že může vstoupit do procesu rozhodování o veřejné zakázce podle § 23 zákona č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon), teprve po předložení smlouvy o veřejné zakázce vládě, nemůže tak z právních důvodů učinit dříve“.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Od roku 1991 uzavíral Fond národního majetku České republiky se souhlasem vlády s Nabyvateli privatizovaného majetku ekologické smlouvy (ES), ve kterých se zavázal k úhradě účelně vynaložených nákladů na odstranění starých ekologických zátěží vzniklých před privatizací (SEZ). Proces jejich odstraňování není upraven obecně závazným právním předpisem; řídí se zásadami schválenými usnesením vlády a interními předpisy. Smlouvy s dodavateli jsou od roku 2000 uzavírány na základě zákonné úpravy týkající se veřejných zakázek. Po zrušení Fondu v roce 2005 zajišťuje odstraňování SEZ Ministerstvo financí. Od začátku se procesu účastní MŽP a ČIŽP.

Kontrolní akce NKÚ č. 05/11 provedená v roce 2005 poukázala na systémové nedostatky, z nichž některé přetrvávají:

- Výše garancí, ke kterým se stát v ES zavázal, nevyjadřuje reálnou potřebu finančních prostředků na odstranění SEZ. U těchto smluv se nepodařilo dodatkem ve smyslu požadavku vlády upravit finanční závazek státu (garanci) na úroveň reálných nákladů na odstranění SEZ. Kromě tří ES je garance nadále vztažena k hodnotě privatizovaného majetku.
- Garance představovaly v roce 1991 celkem částku cca 175,1 mld. Kč. Do konce roku 2009 bylo ukončeno 124 ES s celkovou garancí cca 13,8 mld. Kč, tj. 7,9 %. Náklady na ukončené smlouvy činily cca 3,6 mld. Kč, což bylo o cca 10,2 mld. Kč méně, než činila garance. Ke dni 31. prosince 2009 zbývalo odstranit SEZ vyplývající ze 197 ES, jejichž celková garance činila cca 161,3 mld. Kč.
- Evidence ekologických zátěží, kterou vede MŽP, není stále úplná, což brání její plné využitelnosti v procesu odstraňování SEZ. Stejně tak seznamy priorit vypracovávané tímto ministerstvem nelze při odstraňování SEZ použít.

ČR nemá zajištěn dostatečný zdroj financování vysokých závazků vyplývajících z ekologických smluv. Disponibilní prostředky z privatizace, ze kterých jsou hrazeny náklady na odstranění zátěží, činily ke dni 31. prosince 2009 pouze cca 14,9 mld. Kč. V případě deficitu bude nutno pokrýt nezbytné náklady z prostředků státního rozpočtu.

Proces odstraňování SEZ je časově náročný; v některých lokalitách probíhal i více než 10 let. Pro urychlení procesu vypsalo MF v prosinci 2008 veřejnou zakázku *Odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací* s cílem uzavřít smlouvu s jedním zhotovitelem (Partnerem), který by zároveň převzal některá ekonomická

¹⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 3. května 2010 č. 334 k informaci vlády k usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 6. listopadu 2009 č. 1486 ke Zprávě vlády o tendru na odstranění starých ekologických zátěží.

rizika. Tato forma realizace (stejně jako stávající způsob odstraňování SEZ) je způsobilá splnit závazky ČR vůči Nabyvatelům privatizovaného majetku. Její ekonomická výhodnost však nebyla posuzována na základě odborného odhadu nákladů na odstranění SEZ a ani nebyla kvantifikována hodnota rizik ovlivňujících výhodnost jednotlivých variant.

Vzhledem k tomu, že došlo k opakovanému prodloužení lhůty pro podání nabídek, nelze stanovit termín ukončení zadávacího řízení.

NKÚ na základě kontroly přípravy této nadlimitní veřejné zakázky upozorňuje na následující rizika:

- Předmět plnění – rozsah sanačních prací – nebyl v době zadání veřejné zakázky dostatečně definován. Partner proto zahrne do nejvyšší přípustné ceny zejména riziko navýšení nákladů v případě dodatečných a nepředvídaných prací.
- Nebyla zpracována analýza nákladů nezbytných na odstranění SEZ. Stanovisko k maximální výši nabídkové ceny bude zpracováno Externím poradcem a předáno MF před otevřením obálek s cenovými nabídkami uchazečů. Dosavadní odhady zainteresovaných ministerstev týkající se výše potřebných nákladů na odstranění SEZ se značně liší (90 mld. Kč uváděných MF oproti maximálně 33 mld. Kč dle analýzy zpracované MŽP).
- Výše garance uvedená v databázi MF u některých ES neodpovídá odhadu nákladů na odstranění SEZ v příslušných lokalitách. Např. provedené analýzy rizik u jednoho Nabyvatele prokázaly potřebu sanačního zásahu pouze u některých lokalit s celkovými předpokládanými náklady ve výši cca 2,6 mld. Kč. Nečerpaná garance je však nadále vedena ve výši cca 25,3 mld. Kč.
- Konkurenční prostředí pro posuzování výše nabídkové ceny není dostačující. Zadávací dokumentace byla předána pouze třem uchazečům, kteří splnili kvalifikační podmínky. Při takto malém počtu uchazečů se zvyšuje riziko předložení nabídky na základě dohody (tzv. bid rigging). Na toto nebezpečí upozorňoval opakovaně ÚOHS.
- Výše disponibilních prostředků z privatizace není dostatečná pro hrazení smluvně stanoveného ročního limitu Partnerovi a pro současné proplácení nákladů vyplývajících ze závazků z již dříve uzavřených smluv. V případě, že množství prací provedených Partnerem překročí výši ročního limitu sedmi miliard Kč, může sice být neproplacená částka převedena do dalších let, avšak s tou podmínkou, že odložené platby budou navýšeny vlivem inflace.

Podstatným rizikem je nedostatečná zkušenost s projekty tohoto rozsahu. Za provedení sanací převzal odpovědnost stát, který má povinnost zajistit účinnou kontrolu skutečného provedení a dokončení předepsaných sanací. Významnou roli v tomto procesu má supervizor, jehož odbornou způsobilost ve smyslu Smlouvy garantuje MF a veškeré náklady na jeho činnost hradí stát. MF, MŽP a supervizor jsou oprávněni podávat podněty příslušnému orgánu (ČIŽP). Na základě informací poskytnutých supervizorem může ČIŽP vydat závazný pokyn, který je Partner povinen respektovat. Ostatní sdělení či stanoviska MF, MŽP a supervizora nebudou pro Partnera závazná.

Seznam zkratk

AR	analýza rizik
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČR	Česká republika
DPH	daň z přidané hodnoty
ES	ekologická smlouva
Externí poradce	externí poradenská firma
Fond	Fond národního majetku České republiky
Garance	finanční záruka
KA 05/11	kontrolní akce NKÚ č. 05/11 – <i>Finanční prostředky poskytované z Fondu národního majetku České republiky k odstranění starých ekologických zátěží</i>
KA 09/18	kontrolní akce NKÚ č. 09/18 – <i>Peněžní prostředky určené na odstraňování starých ekologických zátěží</i>
Koncesní projekt	koncesní projekt na odstranění některých ekologických zátěží před privatizací
MF	Ministerstvo financí
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
Nabyvatel	privatizovaný subjekt
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
Partner	zhotovitel nadlimitní veřejné zakázky
PD	projektová dokumentace sanačního zásahu
Rozhodnutí	rozhodnutí o odstranění SEZ
SEZ	staré ekologické zátěže vzniklé před privatizací
Smlouva	smlouva o komplexním zajištění odstranění některých ekologických zátěží vzniklých před privatizací
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
VZ	veřejná zakázka
ZŘ	zadávací řízení