

**04/01****Finanční prostředky vynaložené  
na Program revitalizace říčních systémů**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2004 pod číslem 04/01. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s finančními prostředky státního rozpočtu určenými na revitalizaci říčních systémů.

Kontrolu provedly v období od ledna 2004 do srpna 2004 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru životního prostředí a zemědělství a z územních odborů severozápadní Čechy, jižní Morava, střední Morava, střední Čechy, západní Čechy, jižní Čechy a severovýchodní Čechy.

Kontrolovaným obdobím byly roky 1999 až 2003, v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

**Kontrolované osoby:**

Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“); Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (dále jen „AOPK“); Zemědělská vodohospodářská správa (dále jen „ZVHS“); Správa chráněných krajinných oblastí České republiky, která byla v průběhu kontrolní akce (s účinností od 1. 5. 2004) přejmenována na Správu ochrany přírody (dále jen „SCHKO“); Správa Národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava, Vimperk; Výzkumný ústav Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví, Květnové nám. 391, Průhonice; město Bavorov, okres Strakonice; město Jemnice, okres Třebíč; město Lomnice nad Lužnicí, okres Jindřichův Hradec; město Nepomuk, okres Plzeň-jih; obec Bouzov, okres Olomouc; obec Boží Dar, okres Karlovy Vary; obec Libín, okres České Budějovice; obec Lubná, okres Rakovník; obec Luka nad Jihlavou, okres Jihlava; obec Morašice, okres Chrudim; obec Rohle, okres Šumperk; obec Trnov, okres Rychnov nad Kněžnou; BOVIS N.B. spol. s r. o., Nová Bystřice, Švermova 545, okres Jindřichův Hradec; Zábřežská lesní, a. s., Leštinská 4, Zábřeh; L U I S E s. r. o., Hejnice, Ferdinandov 24, okres Liberec; Polanských, spol. s r. o., Jiráskova 112, Protivín; RYBÁŘSTVÍ LITOMYŠL s. r. o., Sokolovská, Litomyšl; Roman Gronský, Březí 30, Kamenný Újezd, okres České Budějovice; Ing. Josef Hora, Pod Křivou 347, Chýnov, okres Tábor; Miroslav Kalina – MK – mont, Družstevní 544, Klášterec nad Ohří, okres Chomutov; František Kolowrat Krakovský – KOLOWRATOVY LESY, Přimda čp. 224, okres Tachov; Zbyněk Kužel, Kruh 189, Jilemnice; Ing. Vladimír Maštálíř, Zahrádka 27, Petrovice u Sedlčan, okres Příbram; Jaroslav Bareš, Lužec nad Cidlinou čp. 9, okres Hradec Králové; Zdeněk Barták, Školní 63, Hamr na Jezeře, okres Česká Lípa; Ivo Kacerovský, Kolová čp. 27, okres Karlovy Vary; Karel Mahel, U Pískovny 7, Jihlava; Ing. Jiří Štěpánek, Sluneční 700, Klášterec nad Ohří, okres Chomutov.

Námítky proti kontrolním protokolům, které podaly MŽP, AOPK a ZVHS, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících.

Senát NKÚ (ve složení: Ing. Zdeněk Brandt – předseda, JUDr. Jiří Drábek, MVDr. Rudolf Němeček, Ing. Josef Pohl, Ing. Ladislav Zeman – členové) na svém zasedání konaném dne 13. října 2004

s c h v á l i l usnesením č. 04/01/43

k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

## I. Úvod

Kontrola bylo podrobeno nakládání s finančními prostředky státního rozpočtu ve vztahu k revitalizačním zásahům – činnosti při realizaci „Programu revitalizace říčních systémů“ (dále jen „Program“). Na Program byly v kontrolovaném období čerpány prostředky státního rozpočtu ve výši 1 527 263 tis. Kč. Jednalo se o finanční prostředky z rozpočtové kapitoly Ministerstva životního prostředí. U příjemců podpor z Programu byly zkontrolovány prostředky ve výši 176 349 tis. Kč. V Informačním systému programového financování (dále jen „ISPROFIN“) je Program veden pod čísly 315 050 a 215 110 (po přechodu na novou programovou strukturu).

Program byl schválen usnesením vlády ze dne 20. 5. 1992 č. 373 na základě návrhu MŽP. Jeho realizaci má být zajištěna obnova optimálního vodního režimu krajiny. S revitalizací krajinné struktury má docházet k obnově přírodních ekosystémů. Na jejich vývoji jsou závislá společenstva vázaná na vodní prostředí včetně kriticky ohrožených druhů. Je zakotven ve „Státní politice životního prostředí“ i ve „Státním programu ochrany přírody a krajiny České republiky“, tj. ve výchozích strategických dokumentech, jako jeden z krajinnotvorných programů.

## II. Financování Programu

Požadavky MŽP předložené při navrhování příslušných zákonů o státním rozpočtu na roky 1999 až 2003 se podstatně nelišily od závazných ukazatelů rozpočtu na financování Programu za uvedené roky. Prostředky určené na Program nebyly zcela dočerpány zejména v letech 2002 a 2003, kdy bylo na financování akcí použito 93,48 %, resp. 92,34 % upraveného rozpočtu.

**Tabulka č. 1 – Přehled rozpočtovaných a skutečně čerpaných finančních prostředků na program č. 315 050 a 215 110** (v tis. Kč)

| Rok                | Schválený rozpočet | Po úpravách | Skutečnost | %     |
|--------------------|--------------------|-------------|------------|-------|
| 1999               | 435 000            | 404 582     | 399 214    | 98,67 |
| 2000               | 252 416            | 255 626     | 255 316    | 99,88 |
| 2001               | 253 249            | 240 749     | 240 408    | 99,86 |
| 2002               | 192 041            | 209 011     | 195 394    | 93,48 |
| 2003 <sup>*)</sup> | 186 000            | 473 160     | 436 931    | 92,34 |
| Celkem             | 1 318 706          | 1 583 128   | 1 527 263  | 96,47 |

Poznámka: <sup>\*)</sup> Rok 2003 zahrnuje i výdaje na podprogram č. 215 117, který byl do té doby financován jako samostatný program.

Na žádost MŽP byl rozpočtovými opatřeními Ministerstva financí (dále jen „MF“) v závěru roku 2003 (dne 10. 11. 2003) podstatně navýšen rozpočet programu č. 215 110, který byl následně během pouhých 24 dnů snížen. Dne 14. 11. 2003 žádal ministr životního prostředí vládu a rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR o převedení 40 037 tis. Kč z programu č. 215 110 se zdůvodněním, že prostředky nebudou čerpány; tyto prostředky byly převedeny do programu č. 215 010 „Rozvoj a obnova materiálně-technické základny systému řízení Ministerstva životního prostředí“. Ani po provedeném snížení nebyl rozpočet programu č. 215 110 dočerpán o 35 159 tis. Kč.

Výše uvedené přesuny finančních prostředků v rámci kapitoly Ministerstvo životního prostředí svědčí o nedůsledné řídicí činnosti MŽP při bilancování finančních potřeb Programu.

### III. Nedostatky v koncepci Programu a jeho realizaci

#### 1. Cíle Programu

Dokumentace Programu (dále jen „dokumentace“) byla zpracována v režimu vyhlášky č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku. Byla určena na leta 2003 až 2007 a byla schválena MF dne 25. 6. 2003. V této dokumentaci je Program členěn na šest podprogramů:

- revitalizace přirozené funkce vodních toků – č. 215 112;
- zakládání a revitalizace prvků ÚSES<sup>\*)</sup> vázaných na vodní režim – č. 215 113;
- odstraňování příčných překážek na vodních tocích a podpora technických řešení, které je neobsahují – č. 251 114;
- revitalizace retenční schopnosti krajiny – č. 215 115;
- rekonstrukce technických prvků produkčních rybníků – č. 215 116;
- výstavba a obnova kanalizace a ČOV<sup>\*\*)</sup> vč. umělých mokřadů – č. 215 117.

Podprogram č. 215 117 nebyl kontrolován, protože až do poloviny roku 2003 byla náplň tohoto podprogramu zahrnuta do samostatného programu drobných vodohospodářských ekologických staveb a po věcné stránce souvisí s revitalizací říčních systémů pouze okrajově.

Cíle Programu jsou definovány v dokumentaci, v části „Technicko-ekonomické zdůvodnění cílů programu“. Z porovnání objemu finančních prostředků potřebných k zajištění těchto cílů (řádově stovky miliard korun) a plánovaných výdajů na jejich realizaci uvedených v dokumentaci vyplývá, že by uskutečnění záměrů Programu trvalo nereálně dlouhou dobu. Např. u podprogramu „revitalizace přirozené funkce vodních toků“ by stanovené cíle byly dosaženy za více než 2 000 let. Obdobný je stav ve věcném plnění podprogramu: dokumentace uvádí nutnost revitalizace 45 000 km vodních toků, přičemž až dosud byly revitalizovány řádově desítky km ročně.

Cíle Programu jsou tak stanoveny naprosto nereálně z hlediska plánované výše prostředků ze státního rozpočtu na jeho realizaci, předpokládané absorpční kapacity Programu i dosavadního skutečného vývoje čerpání finančních prostředků na jednotlivé podprogramy. Ve schválené dokumentaci ani v žádném jiném dokumentu není uveden odhad reálných věcných cílů odpovídající možnostem státního rozpočtu a dalším omezením, která se při revitalizaci vodního režimu krajiny vyskytují. MŽP nestanovilo např. postupné nebo dílčí cíle, jejichž dosažení by bylo možné vyhodnotit po pěti letech, na které je Program zatím navržen. MŽP namísto věcných cílů programu, resp. rozhodujících technicko-ekonomických parametrů podprogramů uvedlo analýzu potřeb krajiny, jejíž výsledky jsou dány potřebou dosažení ideálního stavu ekosystémové stability krajiny.

#### 2. Disproporce mezi deklarovanými prioritami Programu a jejich financováním

MŽP v dokumentaci, resp. v příslušných bilancích investičních potřeb podprogramů a zdrojů jejich financování naplánovalo financování pěti podprogramů na období pěti let (viz tabulka č. 2). Podle tohoto dokumentu je největší důraz kladen na vlastní revitalizaci toků. Plánovaná finanční náročnost podprogramů ve svých proporcích přibližně koresponduje s náklady na dosažení cílového stavu těchto podprogramů, přičemž právě vlastní revitalizace toků má být nejnákladnější (MŽP uvádí 169 mld. Kč). Nižší objem finančních prostředků je určen na podprogram revitalizace retenční schopnosti krajiny.

Dokumentace nezohledňuje skutečný vývoj čerpání prostředků v období před jejím zpracováním, přestože byl již ustálený. Po celé kontrolované období platební titul „revitalizace retenční schopnosti krajiny“ (jinými slovy rekonstrukce a budování nových rybníků a vodních nádrží) měl daleko největší finanční podíl na celkových dotacích, a sice 60 – 70 %. Na tento titul bylo použito v uvedeném období přes 958 mil. Kč, zatímco např. na vlastní revitalizaci

\*) Zkratka používaná pro „územní systém ekologické stability“.

\*\*\*) Zkratka používaná pro „čistírnu odpadních vod“.

toků pouze 226 mil. Kč. Poměr plánovaných nákladů na jednotlivé podprogramy tedy dlouhodobě neodpovídá skutečnému poměru čerpaných prostředků.

**Tabulka č. 2 – Finanční prostředky na kontrolované podprogramy v letech 2003 až 2007 a porovnání skutečné výše čerpání dotace s plánem uvedeným v dokumentaci pro rok 2003**

| Podprogram     | Plán na roky 2003 až 2007 |                       | Plán na rok 2003 | Skutečnost 2003 |                          |                       |
|----------------|---------------------------|-----------------------|------------------|-----------------|--------------------------|-----------------------|
|                | (tis. Kč)                 | podíl podprogramu (%) | (tis. Kč)        | (tis. Kč)       | čerpaní oproti plánu (%) | podíl podprogramu (%) |
| <b>215 112</b> | <b>395 000</b>            | <b>33,33</b>          | <b>71 000</b>    | <b>56 088</b>   | <b>79,00</b>             | <b>21,13</b>          |
| 215 113        | 296 000                   | 24,98                 | 53 000           | 22 119          | 41,73                    | 8,33                  |
| 215 114        | 158 000                   | 13,33                 | 29 000           | 8 709           | 30,03                    | 3,28                  |
| <b>215 115</b> | <b>298 000</b>            | <b>25,15</b>          | <b>54 000</b>    | <b>178 559</b>  | <b>330,66</b>            | <b>67,26</b>          |
| 215 116        | 38 000                    | 3,21                  | 7 000            | 0               | 0,00                     | 0,00                  |
| Celkem         | 1 185 000                 | 100,00                | 214 000          | 265 475         | 124,05                   | 100,00                |

Poznámka: Zvýrazněny jsou srovnávané podprogramy.

Jak je zřejmé z tabulky, nesprávný odhad poměru čerpání prostředků na jednotlivé podprogramy se projevil již v prvním roce platnosti dokumentace. Na podprogram „revitalizace přirozené funkce vodních toků“, na který bylo plánováno nejvíc prostředků, byly čerpány finanční prostředky výrazně nižší oproti plánovaným. Ještě méně prostředků bylo čerpáno na všechny další podprogramy. Na podprogram „revitalizace retenční schopnosti krajiny“ byl opět použit daleko největší podíl financí, více než trojnásobek plánované částky.

Důvodem této disproporce je mj. i skutečnost, že Program je koncipován jako žadatelský. Pro cíl „revitalizace vodních toků“ prakticky neexistuje žadatelská poptávka mimo státní organizace, jejichž požadavky jsou limitovány kapacitními možnostmi. Další překážkou revitalizace toků je obtížné a časově náročné vypořádávání majetkových vztahů. Zásah se týká více vlastníků, kteří v mnoha případech s revitalizací nesouhlasí a úspěšně ji blokují.

Pro cíl „zajištění retenční schopnosti krajiny“ existuje větší počet žadatelů, pro které je přitažlivá zejména potenciální využitelnost vytvořeného majetku – nových a rekonstruovaných rybníků a vodních nádrží. Zajištění pozemků pro výstavbu rybníka je nepoměrně snazší.

### 3. Problematika využívání revitalizačních studií

Interní normy MŽP určené k řízení Programu zdůrazňují důležitost revitalizačních studií, které obsahují komplexní řešení určitého území. Zpracované revitalizační studie území měly být rozhodujícím kritériem při projednávání předložených žádostí v regionálních poradních sborech (dále jen „RPS“) a podkladem pro hodnocení.

Studie zpravidla zpracovávají specializované soukromé firmy, tato činnost nebyla hrazena z finančních prostředků Programu. AOPK doložila seznam revitalizačních studií hrazených z prostředků MŽP, kterými disponují její střediska kontrolovaná NKÚ (celkem sedm středisek). Vykazovaný stupeň využití studií jak u realizovaných, tak u připravovaných konkrétních akcí je nízký. Ze 142 studií, která mají střediska k dispozici, bylo nebo bude využito pro přípravu konkrétních akcí nebo při jejich projednávání podle údajů středisek 33 studií, tj. cca 23 %.

Pro konkrétní činnost středisek AOPK při posuzování jednotlivých akcí jsou revitalizační studie využitelné minimálně s ohledem na rozpor ve vytyčování záměrů v žadatelsky orientovaném dotačním programu. Studie se s konkrétními žádostmi investorů většinou neshodují. Bodové akce – rybníky a nádrže – na které je žádostí nejvíce, nejsou obvykle součástí konceptu revitalizace celého povodí, zpracovaného často na vysoké odborné úrovni a s nezanedbatelnými náklady.

Kontrolou bylo zjištěno, že státní organizace, což jsou zejména SCHKO, AOPK a ZVHS, uplatňují při vlastní investiční činnosti v rámci Programu koncepční přístup a studie představují důležitý podklad pro rozhodování o zařazení akce. I v této souvislosti platí, že zaměření žádostí o dotace jiných subjektů než státních organizací nebývá v souladu s prioritami Programu, a tedy ani se studii, které tyto priority obsahují.

#### 4. Řízení Programu

Základním dokumentem, kterým MŽP rozhodovalo o financování konkrétní akce ze státního rozpočtu, bylo rozhodnutí o účelovém určení prostředků státního rozpočtu (dále jen „rozhodnutí“). Kontrolou bylo zjištěno, že MŽP v některých rozhodnutích nestanovilo žadateli povinnost dodržovat podmínky stanovené RPS. Právě podmínky RPS se zpravidla vztahují ke krajinné ekologii a k její aplikaci na praktickou ochranu přírody a krajiny.

Závazné parametry věcného charakteru uvedené v některých rozhodnutích MŽP nevycházejí ze žádosti o poskytnutí finančního příspěvku, příp. nejsou v souladu s dokumentací, na kterou se rozhodnutí nebo protokol RPS odvolává. Pokud tento parametr (např. plocha nádrže nebo mokřadu) nebyl dodržen, protože akce byla realizována podle schválené projektové dokumentace, při závěrečném vyhodnocení akce neshledalo MŽP žádné nedostatky a dotace přiznalo v plné výši.

MŽP změny závazných parametrů akcí – především časových – provádělo ne vždy změnou rozhodnutí podle ustanovení § 7 vyhlášky č. 40/2001 Sb. Požadovaný souhlas účastníkům Programu sdělilo dopisem ředitele odboru. Provedenou změnu závazných ukazatelů v ISPROFIN již neprovedlo.

MF k 31. 12. 2001 ukončilo program č. 315 050 v návaznosti na ustanovení metodického pokynu MF, který se týkal přechodu na novou programovou strukturu počínaje rokem 2003. V roce 2002 podle tohoto pokynu měly být registrovány pouze akce, jejichž financování bude ukončeno do 31. 12. 2002. MŽP nepostupovalo v souladu s metodickým pokynem a k ukončenému programu č. 315 050 registrovalo a zahajovalo akce, jejichž financování nebylo ukončeno do konce roku 2002 a přecházelo do dalších let. V roce 2002 bylo nově zahájeno 70 akcí tohoto programu, z toho 38 akcí přecházelo do dalších let. Ještě v roce 2003 byly tři akce programu č. 315 050 registrovány a nově zahájeny, z toho jedna přecházela do dalšího roku.

MŽP v kontrolovaném období uvádělo v ISPROFIN akce programu č. 315 050 jako registrované, aniž by k nim podle ustanovení § 5 vyhlášky č. 40/2001 Sb. vydalo rozhodnutí o registraci v ISPROFIN (registrační listy). Ke všem akcím programu č. 315 050 doložilo MŽP pouze tři registrační listy, přičemž v období účinnosti vyhlášky č. 40/2001 Sb. zahájilo financování řádově stovek nových akcí v tomto programu.

MŽP předkládalo MF v rámci ISPROFIN vstupní data, která nebyla v některých případech zpracována ve stanoveném rozsahu podle vyhlášky č. 40/2001 Sb. Dále v ISPROFIN v rámci Programu evidovalo mimo investičních akcí zabezpečujících dosažení cílů Programu také akce, které tuto podmínku nespĺňovaly (např. „Zajištění tras elektrického vedení před dosednutím ptactva, PPK<sup>\*\*\*</sup>“), a akce, které žádný věcný cíl nezajišťovaly (např. „Drobné akce“ s dotací do roku 2001 ve výši 582 401 tis. Kč).

#### 5. Sledování akcí z hlediska požadovaného a skutečného vlivu Programu na ekosystémy

Z definice Programu vyplývá, že jeho konečným výsledkem by měla být obnova a harmonický rozvoj ekosystémů spojených s vodním prostředím. Při vypracování námětu akcí a koncipování investičního záměru je obhajoba zamýšleného projektu často podpořena formulacemi, které jsou obecného charakteru. Např. se uvádí, že revitalizační akcí bude zlepšena funkce lokálního biokoridoru, dojde k oživení lokality, bude dosaženo stavu blízkého přírodě apod. Vyjádření tohoto typu jsou natolik nezávazná a nekonkrétní, že přesné a

<sup>\*\*\*</sup>) Zkratka používaná pro „program péče o krajinu“.

jednoznačné hodnocení výsledku revitalizace, tj. skutečně docíleného stavu při porovnání se stavem žádoucím, je velmi obtížné a problematické. V těchto případech neexistuje seriózní měřítko, které by umožnilo určit, zda je revitalizační akce možno považovat za úspěšnou a účast prostředků státního rozpočtu za prostředky vynaložené efektivně a účelně.

Zejména v žádostech o dotace na revitalizaci retenční schopnosti krajiny se zdůrazňují důvody, které mají být kladnými skutečnostmi pro zařazení do Programu. Uvádí se nutnost zachování nebo vytvoření podmínek pro rozvoj druhů, zejména chráněných. U řady akcí jsou velmi konkrétně specifikovány záměry týkající se stavu ekosystémů, přestože pouze ve výjimečných případech je spolehlivě a s dostatečnou přesností zjištěn výchozí stav v lokalitě před zahájením revitalizace. Výsledek akce pak nemůže být objektivně vyhodnocen.

Závěrečné vyhodnocení akce obvykle obsahuje vyjádření ve smyslu, že cílů revitalizační akce ze stavebně-technického hlediska bylo dosaženo. Ve většině případů se jedná o řešení, které bylo předpokladem zlepšení hydrobiologických funkcí lokality nezbytných např. pro zlepšení průchodnosti biokoridoru a pro rozvoj žádoucích živočišných i rostlinných druhů. Sledování rozvoje lokality po předání akce do užívání ve smyslu posouzení míry ekologického přínosu se však již důsledně a systematicky neprovádí.

Např. u akce ev. č. 315 050 1692 „Rekonstrukce Václavského rybníka“ RPS dne 17. 5. 1999 doporučil financování akce s odkazem na nezbytnost zachrany vzácných a ohrožených rostlin. Ze stavebně-technického hlediska byla akce provedena v souladu s projektem a dotace byla definitivně přiznána. V jaké míře byly ve skutečnosti ohrožené rostliny pro budoucnost zachráněny, tj. jak byl splněn revitalizační cíl, žádá z dotčených osob do doby kontroly NKÚ nedoložila.

U akce ev. č. 315 050 1651 „Rekonstrukce Špitálského rybníka“ počítala revitalizační studie zejména s odstraněním bahna z nádrže, osázením břehů a mokřadů stromy a rákosem. Projekt investiční akce financované z Programu však zahrnuje zejména zpevnění hrází, vybetonování koryt, vybudování nových odtoků a požeráku, vybudování nového bezpečnostního přepadu, vykácení stromů bez náhrady, použití části „nitratových depozit“ na rekultivaci břehů rekonstruované nádrže. Ze stavebního povolení vyplývá, že původní záměr revitalizace rybníka (odbahnění doprovázené výsadbou dřevin) se změnil na rekonstrukci, kde odbahnění rybníka se stalo pouze marginální částí projektovaných a uskutečněných stavebních prací.

O způsobu organizace a řízení Programu i podmínkách poskytování prostředků rozhodoval ministr životního prostředí mj. formou vydávání interních předpisů, např. každoročně aktualizovaných směrnic, resp. pravidel. Pravidla pro rok 2003 byla součástí dokumentace zpracované podle vyhlášky č. 40/2001 Sb. Další podrobnosti byly uvedeny v metodickém pokynu odboru ekologie krajiny MŽP.

Směrnice, resp. pravidla ani jiný závazný pokyn MŽP nestanovil AOPK nebo RPS povinnost kontroly výsledků revitalizačního efektu a analýzy výsledků monitoringu, resp. ani dodržování podmínek stanovených při schvalovacím řízení. Některé RPS a střediska AOPK provádějí tyto kontroly z vlastní iniciativy a často zjišťují, že investoři mají tendenci nedodržovat stanovené podmínky a využívají nádrže v rozporu s původním záměrem, tj. pro intenzivní chov ryb.

Nebyla řešena ani možnost případných zásahů, doporučení (ani sankcí) pro AOPK a její RPS. Teprve v roce 2003 byl vydán pokyn MŽP, podle kterého je možné při závažném nebo soustavném porušování podmínek postoupit případ MŽP k vymáhání dotace.

MŽP nezpracovalo metodiku hodnocení předpokládaného revitalizačního efektu ani dosažených výsledků po realizaci akce. Nezpracovalo zásady monitoringu, včetně odpovědnosti za jeho provádění. Není důsledně řešena následná kontrola dodržování podmínek po realizaci akce. Nebyl vyřešen postup při zjištění nedostatků, které snižují účinnost revitalizace.

## **6. Vyhodnocování Programu, informování veřejnosti**

AOPK prováděla podrobné vyhodnocení Programu pouze z pohledu čerpání finančních prostředků v jednotlivých letech. Vyhodnocení za roky 1999 až 2003 obsahují jmenovitě všechny akce, na které byly finanční prostředky použity, i výši dotací. Žádné z vyhodnocení neobsahuje analýzu efektivity poskytnutých dotací za uvedené roky. Za pětileté kontrolované období tak nebylo na úrovni AOPK provedeno vyhodnocení skutečného revitalizačního efektu proinvestovaných prostředků, resp. dosaženého přínosu z hlediska cílů Programu. Zpracovávaná vyhodnocení nehodnotí účelnost, efektivnost a hospodárnost provedení revitalizačních akcí. Výsledky nejsou zpracovávány v kvantifikovatelných věcných ukazatelích. Není tak možné posoudit míru plnění stanovených záměrů – věcných cílů.

Rovněž ve zprávách o životním prostředí zpracovávaných MŽP každý rok je jako plnění Programu většinou uváděn pouze počet realizovaných akcí (zahájených a pokračujících) a výše použitých finančních prostředků. Plnění věcné stránky cílů není ani v těchto zprávách hodnoceno. Obdobně je zaměřeno i vyhodnocení „Státní politiky životního prostředí“, stejně jako pasáže o Programu ve statistických ročenkách životního prostředí.

Žádný z materiálů zpracovávaných v resortu MŽP, ať určených pro veřejnost nebo pro interní potřebu řízení Programu, tak nehodnotí výsledky provedených akcí nebo celého Programu.

## **IV. Nedostatky u investorů**

Kontrolou 33 investorů (zahrnující celkem 45 akcí) byly zjištěny zejména následující typy nejčastěji se opakujících nedostatků.

### **1. Nevyřešené vztahy k majetku, který je předmětem revitalizace**

Investoři revitalizačních akcí neměli v době probíhající kontroly NKÚ, tj. květen až červen 2004, dořešeny majetkoprávní vztahy k pozemkům, na nichž byla prováděna revitalizace, přestože kolaudace akcí proběhla např. již v letech 1999 až 2001. Vypořádání těchto vztahů je přitom již podmínkou podání žádosti o dotaci. Např. obce tak někdy investovaly do majetku ve správě Pozemkového fondu ČR (vlastnictví ČR), ale i na pozemcích ve vlastnictví fyzických osob. MŽP na dodržování podmínky vypořádání majetkoprávních vztahů důsledně netrvalo.

### **2. Nedodržování podmínek rozhodnutí při realizaci díla**

Kontrolou bylo zjištěno nedodržování závazného termínu realizace akce a s tím souvisejících termínů závěrečného vyhodnocení akce. Někteří investoři žádali MŽP dodatečně o odklad při nedodržení stanovených termínů a MŽP jim vyhovělo. Rovněž dodatečně žádali MŽP o přesun termínu čerpání vlastních zdrojů, když v daném období tuto povinnost nesplnili. Nezajištění spolufinancování v příslušném období ve stanovené výši bylo dalším frekventovaným nedostatkem. Nedodržení podmínek rozhodnutí MŽP nebylo zpravidla překážkou pro definitivní přiznání dotace.

### **3. Nedodržování podmínek provozování dotovaného díla**

Kontrolou bylo např. zjištěno, že investor po dokončení dotované akce zaměřené na rekonstrukci rybníka vybudoval betonovou podestu pro plánovaný stavební objekt, čímž změnil využití okolních pozemků. Předmětná stavba v okolí rybníka nebyla součástí schválené projektové dokumentace, na kterou byl poskytnut finanční příspěvek ze státního rozpočtu, a její realizací byl snížen revitalizační i estetický efekt rybníka. K znehodnocování výsledného efektu splachy hnojiv a zeminy ze zorněných zemědělských pozemků dochází také v případech, kdy nedošlo k úpravě pozemků v okolí rybníka. Kontrolou byly zjištěny případy, kdy na místě projektovaného mokřadu je celistvá vodní hladina.

Rybník vybudovaný s dotací z Programu ve výši 5 420 000 Kč a zkolaudovaný v prosinci 2000 byl zničen povodní v roce 2002. Investor neprovedl rozbor příčin protržení hráze nepojištěného rybníka ani nerozhodl, zda a za jakých podmínek bude stavba obnovena.

Kontrolou u investorů byly ve skutečném provedení zjišťovány odchylky od projektové dokumentace, které mohou snížit efekt akce. Např. vodoteč navržená jako meandrující nemá přirozeně meandrující charakter a břehy jsou zpevněny lomovým kamenem ve větším rozsahu oproti projektové dokumentaci a končí betonovým zaústěním do podzemního betonového potrubí. Původní meliorační kanál nebyl zrušen v rozsahu uvedeném v projektu. Projekt předpokládal skupinové výsadby dřevin s určitým záměrem zapojení. Výsadba stromů byla provedena v jiném rozmístění i druhovém složení. V dolní části toku se nachází již dříve revitalizovaný rybník na pozemku dalšího majitele. Rybník je (včetně celého pozemku) oplocen a břehy jsou vypásány ovci. Kolem rybníka není vytvořen litorální pás. Na vtoku a odtoku z rybníka jsou vybudovány dvě menší vodní nádrže s betonovými hrázi. Očekávaný revitalizační efekt v celé údolnici toku je tak ohrožen zásahy, které především zhodnotily pozemky vlastníků.

#### **4. Nedodržování zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek**

Investoři v mnoha případech nevyloučili uchazeče pro nesplnění kvalifikačních předpokladů nebo nekompletnost nabídky a následně s nimi uzavírali smlouvy na veřejné zakázky. V řadě případů nebylo možno vyhodnotit transparentnost postupu zadavatele při hodnocení jednotlivých nabídek. Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek neobsahovala potřebné údaje, někteří zadavatelé nestanovili jednoznačně a srozumitelně způsob hodnocení nabídek.

Investoři často nedoložili zpracování a odeslání evidenčních listů veřejné zakázky a nehlásili překročení nabídkové ceny o více než 10 %. Rovněž v řadě případů nedoložili zveřejnění údajů na tzv. centrální adrese. Nearchivovali také všechny předepsané doklady po určenou dobu.

#### **5. Nehospodárnost při realizaci**

Investoři nepostupovali při zadávání zakázky a realizaci akce nejehospodárnějším způsobem, neboť nevyžadovali zpracování cenových nabídek v položkovém členění – nabídky často obsahovaly pouze celkovou nabídkovou cenu a obdobně byla konstruována i smlouva o dílo. Investoři tak neměli k dispozici položkový rozpočet a z tohoto důvodu neprováděli a ani nemohli provádět kontrolu fakturovaných a skutečně provedených prací. Tím umožnili zhotovitelům fakturovat práce a dodávky podle projektu, na který se odvolávala smlouva o dílo, nikoli však podle skutečnosti, která se vždy s projektem neshodovala. Investoři rovněž netrvali na doložení, jaké práce a dodávky a v jakých cenách zhotovitel skutečně provedl.

Docházelo k proplácení faktur neobsahujících ocenění položky a cenu za množství v položce a rovněž bez zjišťovacího protokolu nebo jiného dokladu o převzetí prací. U více akcí bylo kontrolou zjištěno, že fakturace časově neodpovídala záznamům ve stavebním deníku. Investoři neporovnávali skutečně provedené práce s fakturací, a hradili tak i činnosti, které nemohly být v dané době provedeny. V některých případech se na nedostatecích v přebírání a odsouhlasování prací podílela i nedůsledná činnost technického dozoru investora.

Někteří investoři nepožadovali, aby provedené práce a dodávky zhotovitelé vykazovali v měrných jednotkách, aby vystavovali faktury, jejichž nedílnou součástí jsou i soupisy provedených prací a dodávek s výkazy výměr a jednotkovými cenami, ne pouze názvy prováděných prací a bez cenového vyjádření. Vykazované období nebylo na některých fakturách jednoznačně identifikováno.

Kontrolou byly zjištěny případy, kdy zhotovitel vyfakturoval investorovi všechny práce podle nabídkového rozpočtu, přestože část prací ve skutečnosti nebyla dokončena. Za nehospodárné je nutné považovat případy, kdy smlouva o dílo umožňovala proplácet činnosti průběžného charakteru nikoli po etapách, ale jednorázově, ještě před ukončením celé akce.



## V. Shrnutí

Kontrolou byly zjištěny nedostatky v koncepční, řídicí a kontrolní činnosti MŽP, které přispěly k tomu, že prostředky státního rozpočtu na Program, jejichž celková výše byla více než 1,5 mld. Kč, nebyly v některých případech použity efektivně a s nejvyšší hospodárností.

MŽP v průběhu roku 2003 požádalo o podstatné navýšení rozpočtu Programu. Přestože část z tohoto navýšení ve výši více než 40 mil. Kč MŽP následně převedlo na jiný program, týkající se jeho investičních potřeb, nebyly prostředky v konečné fázi dočerpány. MŽP zdůvodnilo nedočerpání i přesuny prostředků odstoupením obcí od původně plánovaných čistíček odpadních vod a kanalizací. Z poměrně krátkého období mezi navyšováním rozpočtu Programu a následným převedením značné části prostředků na jiný program lze usuzovat na nedostatky v řídicí činnosti MŽP při bilancování finančních potřeb Programu. Rovněž v roce 2002 bylo čerpání nižší než upravený rozpočet.

Ve schválené dokumentaci z roku 2003, ale i v předcházejících programových dokumentech jsou cíle Programu stanoveny naprosto nereálně. MŽP zpracovalo analýzu, která zohledňuje potřebu dosažení ideálního stavu ekosystémové stability krajiny. Tuto analýzu uvedlo MŽP v dokumentech jako věcné cíle programu, resp. rozhodující technicko-ekonomické parametry podprogramů. Ve schválené dokumentaci ani v jiných dokumentech není uveden odhad reálných věcných cílů odpovídající možnostem státního rozpočtu a dalším omezením a problémům, které se při revitalizaci vodního režimu krajiny vyskytují. MŽP nestanovilo postupné nebo dílčí cíle, jejichž dosažení by bylo možné vyhodnotit po pěti letech, na která je Program zatím navržen.

Většina finančních prostředků Programu byla vynakládána na účel (titul) „podpory revitalizace retenční schopnosti krajiny“, s použitím prostředků plánovaných na další účely a podprogramy, o které nebyl ze strany žadatelů takový zájem. V rámci tohoto předmětu podpory se prováděly rekonstrukce a stavby nových rybníků a vodních nádrží. MŽP neřešilo tuto disproporci mezi jednotlivými účely (podprogramy), přestože je dlouhodobě známa.

Revitalizační studie, které MŽP financuje a zároveň označuje za základní podkladový materiál při rozhodování o účasti v Programu, nejsou plně využívány. Nejvíce žádostí je předkládáno na rybníky a nádrže. Jedná se o lokální akce, které se většinou neshodují se záměry studií. Snaha o komplexní řešení většího území podložená zpracovanou studií je zatím úspěšná pouze u investorů – státních organizací.

Ve fázi vypracování námětu akcí a koncipování investičního záměru je obhajoba zamýšleného projektu často podpořena formulacemi obecného charakteru. Přesné a jednoznačné hodnocení výsledku revitalizace, tj. skutečně docíleného stavu při porovnání se stavem žádoucím, je pak problematické. Závěrečné vyhodnocení akce je zpravidla zaměřeno na posouzení akce ze stavebně-technického hlediska. Jeho předmětem již nebývá naplnění záměrů, kterými byla podpora ze státního rozpočtu zdůvodňována, např. rozvoj nebo záchrana cenných prvků ekosystémů. MŽP nezpracovalo metodiku hodnocení předpokládaného revitalizačního efektu ani dosažených výsledků po realizaci akce. Nezpracovalo zásady následného monitoringu, včetně odpovědnosti za jeho provádění.

V resortu životního prostředí byla v kontrolovaném období zpracována řada vyhodnocení Programu, která jsou však zaměřena především na rozbor čerpání finančních prostředků. Žádný z materiálů neobsahuje hodnocení účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti použití poskytnutých dotací ani kvantifikaci dosažených výsledků.

Kontrolou u příjemců dotací – investorů byla zjištěna řada nedostatků. Například ještě v době kontroly NKÚ neměli vypořádány majetko-právní vztahy k pozemkům, které byly dotčeny revitalizací. Porušovali zákon o veřejných zakázkách, nedodržovali podmínky stanovené rozhodnutím MŽP (termíny, spoluúčast vlastních prostředků, soulad

se schválenou dokumentací). Po realizaci dotované akce prováděli zásahy snižující revitalizační efekt, pro který byla akce do Programu zařazena. Zejména je častá snaha majitelů obcházet podmínky omezující hospodářské využívání rybníků.

Závažným zjištěním kontroly u investorů bylo, že činnosti jako výběrová řízení na dodavatele, smluvní ujednání s dodavateli i vlastní realizace akce včetně fakturace nebyly vždy prováděny tak, aby bylo možné hodnotit a kontrolovat účelnost a hospodárnost použití finančních prostředků. Chybělo odpovídající členění činností a dodávek a jejich ocenění, výkazy výměr, zjišťovací protokoly chyběly nebo byly nedostatečné, byl zjištěn časový i věcný nesoulad fakturace se skutečností.

Do systému kontroly u investorů jsou zapojena zejména střediska AOPK; v průběhu realizace akce obvykle provedli pracovníci AOPK, resp. RPS několik kontrol akce a vždy provedli závěrečnou kontrolu akce. MŽP doložilo provádění kontroly odbornými útvary. Kontrolu dodržování podmínek rozhodnutí provedla převážná většina finančních úřadů, které o to byly požádány při závěrečném vyhodnocení akce.

Vzhledem k množství a závažnosti zjištěných nedostatků u žadatelů o podporu je nutné, aby MŽP na základě analýz zvýšilo účinnost kontrolního systému při poskytování dotací, a to včetně kontroly využívání díla a dodržování podmínek po stavebním dokončení akce. Po většinu kontrolovaného období nebyla důsledně řešena kontrola dodržování podmínek provozování díla.