

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 10/12

Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/12. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na zlepšování stavu přírody a krajiny, včetně systému hodnocení očekávaných a dosahovaných výsledků programů.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2006 až 2009, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od května 2010 do ledna 2011.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí; Státní fond životního prostředí České republiky; Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky; Povodí Labe, státní podnik, Hradec Králové; Povodí Moravy, s. p., Brno; Revitalizace rybníků o. p. s., Dolní Cerekev; město Heřmanův Městec; město Osečná; město Rychnov u Jablonce nad Nisou; obec Chotovice, okres Svitavy; obec Kovalovice, okres Brno-venkov; obec Libkov, okres Domažlice; obec Nové Sady, okres Žďár nad Sázavou; Jitka Šafránková, Holenice č. p. 9, Jičín; Josef Konopík, Postřekov č. p. 191, Postřekov; Miloslav Matějka, Ždírec č. p. 36, okres Jihlava; Václav Beránek, Vrtbo-Horní Bělá 43, Dolní Bělá.

I. Úvod

Ministerstvo životního prostředí (dále též „MŽP“) je orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí. K zabezpečení řídicí a kontrolní činnosti vlády České republiky koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy České republiky. Je odpovědné za koncepci ochrany přírody a krajiny a její finanční podporu.

Státní fond životního prostředí České republiky (dále též „SFŽP“) byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, jako jiná státní organizace. Správcem SFŽP je MŽP a jeho prostředky lze použít mj. na podporu investičních a neinvestičních akcí právnických a fyzických osob souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí. Kromě toho se jako zprostředkující subjekt podílí na dotačním řízení a financování akcí z *Operačního programu Infrastruktura* (dále též „OP I“) a *Operačního programu Životní prostředí* (dále též „OPŽP“).

Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (dále též „AOPK“) je organizační složka státu zřízená rozhodnutím ministra životního prostředí. AOPK mj. zabezpečuje odbornou a praktickou péči o přírodu a krajinu, metodickou, informační a znaleckou činnost v oblasti ochrany přírody a krajiny, administraci příjmu a posuzování žádostí o podpory, kontrolu a vyhodnocování tzv. krajinnotvorných dotačních programů.

Kontrola bylo podrobeno poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků určených na zlepšování stavu přírody a krajiny. Kontrolní akce byla zaměřena na koordinaci dotačních programů na podporu ochrany přírody a krajiny resortu Ministerstva životního prostředí, vzájemné vazby národních i operačních programů a jejich návaznost na koncepční materiály a na stanovení cílů, kterých má být realizací programů dosaženo. Dále byly kontrole

podrobeny způsoby řízení, kontroly a plnění úloh jednotlivými organizacemi resortu v rámci rozdělení kompetencí a činností při administraci, realizaci a vyhodnocování projektů a realizaci programů; prověřena byla také kontrola jednotlivých akcí a způsoby hodnocení dosahovaných výsledků. Kontrola u vybraných příjemců byla zaměřena především na dodržování podmínek, za kterých jim byla dotace poskytnuta.

Předmětem kontroly byly programy, případně jejich části, zaměřené na financování opatření k zlepšování stavu přírody a krajiny:

- *Program revitalizace říčních systémů* (dále též „Program revitalizace“) byl zahájen v roce 1992. V kontrolovaném období bylo ze státního rozpočtu vyčerpáno v rámci tohoto programu celkem 1 414 926 tis. Kč.
- *Program péče o krajinu* (dále též „Program péče“) je financován ze státního rozpočtu a podporuje výhradně neinvestiční akce; byl zahájen již v roce 1996. V kontrolovaném období bylo z tohoto programu vyčerpáno celkem 752 998 tis. Kč.
- *Program podpory obnovy přirozených funkcí krajiny* (dále též „Program obnovy“) je určen pro podporu investičních i neinvestičních akcí ze státního rozpočtu v období let 2009–2018. V kontrolovaném období (rok 2009) bylo vyčerpáno 31 368 tis. Kč.
- *Program péče o přírodní prostředí – dílčí program 3.1.6 – Výkupy pozemků ve zvláště chráněných územích, jejich ochranných pásmech a významných krajinných prvcích* (dále též „Výkupy pozemků“) je financován z prostředků SFŽP. Na výkupy pozemků s právem hospodaření pro AOPK bylo v kontrolovaném období určeno 130 826 tis. Kč.
- *Operační program Infrastruktura – priorita 3 – Zlepšování environmentální infrastruktury* (dále též „OPI“) je podporován z Evropského fondu pro regionální rozvoj (dále též „Evropský fond“) se spoluúčastí SFŽP. S ochranou přírody a krajiny souvisí opatření 3.1 – *Obnova environmentálních funkcí území*, které je orientováno výhradně na vodní prostředí. Podle závěrečné zprávy OPI ze září 2010 byly v rámci opatření 3.1 realizovány výdaje ve výši 331 664 tis. Kč z Evropského fondu a dále bylo příjemcům proplaceno 53 702 tis. Kč ze SFŽP.
- *Operační program Životní prostředí – prioritní osa 6 – Zlepšování stavu přírody a krajiny* (dále též „prioritní osa 6“) je určen na období 2007–2013. V kontrolovaném období bylo z prioritní osy 6 proplaceno příjemcům 933 736 tis. Kč z Evropského fondu a dále 99 364 tis. Kč ze SFŽP.

Poznámka: 1. Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

2. Jako *směrnice MŽP pro Program revitalizace*, *směrnice MŽP pro Program péče* a *směrnice MŽP pro Program obnovy* jsou označovány interní řídicí dokumenty podepisované ministrem životního prostředí, upravující postupy a podmínky poskytování dotací v příslušném programu; jsou vydávány nejčastěji na období jednoho roku.

II. Skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Koncepční dokumenty

Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky (dále též „Státní program“) byl schválen vládou v roce 1998, aktualizován byl v letech 2005 a 2009. Cílem Státního programu je např. udržení a zvyšování ekologické stability krajiny a její přírodní a estetické hodnoty, zajištění udržitelného využívání krajiny a omezení další fragmentace, pokračování revitalizací technicky upravených toků a celých povodí s cílem obnovit přirozené hydroekologické funkce krajiny.

Vyhodnocení Státního programu předložené MŽP vládě v roce 2009 vyznívá kriticky, přestože byla v období let 1998–2008 učiněna řada dílčích kroků k ochraně a zlepšování stavu vodních a mokřadních ekosystémů. Provedené akce mají často pouze místní dopad,

a tedy se nejeví jako dostatečné. Nedaří se navracet nivám řek jejich původní ekologické funkce, a to ani přes poznatky získané za historicky mimořádných povodní. Krajinu ovlivňuje řada nových negativních trendů využívání území. Výstavbou dochází podle hodnocení MŽP k nevratnému záboru půdy, omezování průchodnosti krajiny a její fragmentaci, což vede k zániku biotopů řady rostlinných a živočišných druhů. Důsledkem je kromě poklesu biodiverzity druhů i převládající znehodnocený vzhled a ráz krajiny.

Státní politika životního prostředí České republiky 2004–2010 (dále též „Státní politika“), schválená vládou, se v jedné ze čtyř svých prioritních oblastí zaměřuje na ochranu přírody, krajiny a biologické rozmanitosti. Cílem této oblasti je zastavení poklesu biodiverzity díky plné funkčnosti soustavy NATURA 2000 a využitím územního systému ekologické stability¹.

Ve vyhodnocení Státní politiky za období 2004–2006, projednaném vládou dne 11. července 2007, se mj. konstatuje, že cíle stávajících politik a programů jsou často velmi kvalitní, obecně však slabým místem zůstává integrace cílů do rozhodování zájmových skupin či zpětná vazba na jejich plnění. Tento závěr platí zvláště výrazně pro oblast ochrany přírody a krajiny, která není zdaleka jen závislá na programech resortu životního prostředí, ale je ovlivněna aktivitami dalších oborů. Podle vyhodnocení MŽP bylo v realizaci Státní politiky dosaženo určitých úspěchů, u řady dílčích cílů se však dosud nepodařilo nastartovat efektivní procesy vedoucí k jejich plnění.

Materiál MŽP **Příroda a krajina České republiky – Zpráva o stavu 2009** předložený vládě v roce 2009 vyznívá stejně kriticky jako vyhodnocení Státního programu. Základní příčiny problémů přírody a krajiny spatřují oba materiály vytvořené MŽP ve změnách využití krajiny, které probíhají živelně a vesměs s negativními důsledky pro přírodu.

2. Dotační programy, jejich cíle, parametry, indikátory a jejich vyhodnocování

Program revitalizace říčních systémů byl koncipován jako nástroj podporující opatření pro nápravu vodního režimu krajiny a zlepšení kvality vodních a mokřadních ekosystémů. Program reagoval na zásadní problémové okruhy definované ve Státním programu i Státní politice. Současná podoba programu byla rozvržena původně na období 2003–2007, ale jeho dodatečně přidaná část *Státní podpora při obnově území postiženého povodní v roce 2006* (dále též „Povodňový podprogram“) bude pokračovat až do konce roku 2011.

Jedná se převážně o investiční program, který je součástí programového financování. Cíle Programu revitalizace byly kontrolovány a hodnoceny již v kontrolní akci č. 04/01².

Dokumentace Povodňového podprogramu uvádí věcné cíle jednotlivých opatření, které jsou obecného charakteru a respektují záměry částí koncepčních dokumentů, které se týkají zmírňování škod v důsledku mimořádných klimatických událostí i jejich předcházení. V dokumentaci jsou uvedeny i cílové hodnoty kvantitativních parametrů, které však během let procházely prudkými změnami zpochybňujícími kvalitu podkladů, na jejichž základě byly stanoveny.

Kontrolou bylo zjištěno, že podle směrnice MŽP pro Program revitalizace zabezpečuje AOPK zpracovávání veškerých sumarizačních výstupů a informací o realizaci tohoto programu. Zprávy o zhodnocení čerpání finančních prostředků za uplynulý rok předávala AOPK ministerstvu po stanoveném termínu – viz část 4. Z informací o čerpání peněžních prostředků Programu revitalizace uvedených ve zprávách vyplývá, že v kontrolovaném

¹ Vzájemně propojený soubor ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability.

² Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 04/01 – *Finanční prostředky vynaložené na Program revitalizace říčních systémů* byl zveřejněn v části 4/2004 *Věstníku NKÚ*.

období neodpovídalo čerpání prostředků na jednotlivé podprogramy proporcím, které byly schváleny v původní dokumentaci (viz tabulka č. 1).

Tabulka č. 1 – Čerpání prostředků na akce Programu revitalizace v letech 2006–2009 bez Povodňového podprogramu (v mil. Kč)

Podprogram Programu revitalizace	Plánované výdaje	Podíl na plánovaných výdajích (v %)	Skutečné výdaje	Podíl na celkových výdajích (v %)
Revitalizace přirozené funkce vodních toků	475	20,0	135,180	11,96
Zakládání a revitalizace prvků územního systému ekologické stability vázaných na vodní režim	356	15,0	31,874	2,83
Odstraňování příčných překážek ve vodních tocích	190	8,0	23,497	2,08
Revitalizace retenční schopnosti krajiny	358	15,1	223,561	19,78
Výstavba a obnova kanalizace a čistíren odpadních vod	950	40,0	640,137	56,66
Revitalizace přirozené funkce vodních toků s revitalizací retenční schopnosti krajiny	0	0,0	75,637	6,69
Rekonstrukce technických prvků produkčních rybníků	46	1,9	0	0
Celkem	2 375	100,0	1 129,886	100,00

Zdroj: schválená dokumentace Programu revitalizace, výroční zprávy AOPK za roky 2006–2009.

Na revitalizaci přirozené funkce toků bylo určeno 20 % celkových výdajů Programu revitalizace, ve skutečnosti bylo čerpáno necelých 12 %. Naproti tomu na revitalizaci retence krajiny bylo určeno cca 15 %, ve skutečnosti bylo čerpáno téměř 20 %. Na územní systém ekologické stability bylo čerpáno minimum – pouze necelá 3 % oproti plánovaným 15 %.

Z 87 akcí podporovaných v kontrolovaném období z podprogramu *Revitalizace retenční schopnosti krajiny* se podle názvu minimálně 74 % týkalo vodních nádrží. Prioritní podpora výstavby nebo obnovy rybníků a vodních nádrží byla zjištěna již v kontrolní akci č. 04/01. Vysoký podíl podporovaných vodních nádrží vypovídá o skutečném využití tohoto podprogramu i celého Programu revitalizace (blíže viz tabulka č. 2). Kontrolou u příjemců dotací bylo zjištěno, že jejich prioritou je širší využití podporovaných vodních nádrží (chov ryb, rekreace) na úkor původních záměrů ochrany přírody.

Tabulka č. 2 – Vybrané parametry Programu revitalizace a jejich plnění za roky 2004–2007

Vybraný parametr		Dokumentace	Skutečnost	Plnění (v %)
Délka toku po revitalizaci	m	100 000	37 043	37
Délka rybího přechodu	m	40 000	543	1
Délka zpřístupněného toku	m	400 000	101 968	25
Plocha obnovené nivy	m ²	5 000 000	541 613	11
Plocha s upravenou intenzitou odvodnění	m ²	9 000 000	501 510	6
Plocha obnoveného nebo nového mokřadu	m ²	7 000 000	275 908	4
Obnovená nebo vytvořená volná vodní plocha	m ²	400 000	2 640 630	660
Objem nádrže při max. hladině nadržení	m ³	490 000	4 950 786	1 010
Množství odtěženého sedimentu nebo zeminy	m ³	200 000	1 321 599	661

Zdroj: schválená dokumentace Programu revitalizace, materiál schválený poradou vedení MŽP dne 3. června 2008 s názvem *Optimalizace národních dotačních podprogramů pro ochranu přírody a krajiny*.

Z tabulky č. 2 je zřejmá disproporce mezi stanovenými a zatím skutečně dosaženými hodnotami vybraných věcných parametrů jednotlivých podprogramů. Tato skutečnost byla potvrzena MŽP, které ve svém věcném vyhodnocení Programu revitalizace za období 2004–2007 konstatovalo nedostatečné plnění parametrů souvisejících s revitalizací toku, obnovováním nivy nebo rybími přechody a naproti tomu vysoké přeplňování parametrů

charakterizujících obnovené nebo nově vytvořené vodní nádrže. Např. **hodnota parametru „obnovená nebo vytvořená volná vodní plocha“ byla v součtu realizovaných projektů překročena více než šestkrát a hodnota parametru „objem nádrže při max. hladině nadržení“ byla překročena více než desetinásobně** (tabulka č. 2).

Program péče o krajinu, jehož cíle spočívají podle velmi obecné definice ve směrnici MŽP pro Program péče v „*udržení a systematickém zvyšování biologické rozmanitosti ... a ochraně přírodních i kulturních hodnot krajiny*“, a opatření, která je možno v rámci tohoto programu podporovat, jsou v souladu s cíly vymezenými ve Státním programu i Státní politice. Program je zaměřen na dvě oblasti, a to na opatření ve zvláště chráněných územích (dále též „ZCHÚ“) a na opatření ve volné krajině. **Program péče neobsahoval v průběhu celého období (od roku 1996 do doby ukončení kontroly) žádné indikátory ani parametry.** Jedná se o neinvestiční program, který není součástí financování programů reprodukce majetku, tudíž není vyžadováno zpracování dokumentace s parametry a indikátory.

Většina prostředků Programu péče je použita na opatření v ZCHÚ, která vycházejí z podrobně projednávaných a schvalovaných plánů péče s platností zpravidla na deset let. Kritériem pro tento typ akcí je naplňování plánů péče.

Část Programu péče týkající se volné krajiny nelze vyhodnocovat, protože MŽP žádné indikátory nestanovilo. S ohledem na objem prostředků pro tuto část programu je však žádoucí stanovit jednoznačné a hodnotitelné indikátory. **Podle MŽP jsou tyto indikátory připravovány.**

Program podpory obnovy přirozených funkcí krajiny umožňuje AOPK a národním parkům (dále též „NP“) realizovat opatření vyplývající z plánů péče o zvláště chráněná území, ze souhrnu doporučených opatření pro ptačí oblasti, záchranných programů a programů péče pro zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů; podporu mohou získat i další subjekty. **Indikátory programu jsou stanoveny, avšak s ohledem na zatím krátké trvání programu (zahájen 2009) nemělo hodnocení význam.**

Program péče o přírodní prostředí – dílčí program 3.1.6 – Výkupy pozemků je zacílen na zajištění předkupního práva státu na výkup pozemků podle § 61 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to z důvodu, aby byla zajištěna speciální péče, kterou dosavadní vlastník není schopen zajistit, reprezentativnost a unikátnost území, také zajištění celistvosti pozemků ve vlastnictví státu v národních přírodních rezervacích, národních přírodních památkách, NP a dalších chráněných územích. Jednání s vlastníky jsou však zdoluhavá a nevedou vždy k úspěšnému výsledku. **Výkupy pozemků se nedaří realizovat dle stanovených harmonogramů.**

Operační program Infrastruktura – opatření 3.1 – Obnova environmentálních funkcí území má za cíl obnovu narušeného vodního režimu krajiny, zvýšení její retenční schopnosti a podporu biodiverzity. V programovém dokumentu³ je pro opatření 3.1 uveden jediný indikátor a ten má číselnou hodnotu 1 000 ha revitalizovaných území. Programový dodatek OPI⁴ (prosinec 2007) obsahuje pro opatření 3.1 celkem dvanáct dalších indikátorů, z nichž však čtyři neslouží k posouzení ekologického přínosu, protože se jedná o počty projektů. Všechny tyto indikátory mají uvedeny měrné jednotky, ve kterých mají být sledovány, avšak bez cílových hodnot.

Závěrečná zpráva OPI ze září 2010 vyhodnotila indikátory v tom smyslu, že jediný indikátor, který měl číselně stanovenou hodnotu 1 000 ha revitalizované plochy, byl výrazně nesplněn

³ Programový dokument je základní dokument operačního programu schválený Evropskou komisí.

⁴ Programový dodatek je prováděcí předpis programového dokumentu.

– ve skutečnosti bylo dosaženo pouze 137 ha. Závěrečná zpráva uvádí, že „cílová hodnota tohoto indikátoru byla špatně nastavena“ a dále, že „celkově lze hodnotit realizaci Opatření 3.1 za úspěšnou, zejména z hlediska zvýšení retenční kapacity území ... Projekty realizované v rámci tohoto Opatření značně přispěly ke stanoveným cílům.“. Toto vyjádření se však neopírá o žádné kvantitativní hodnocení. **Vyhodnocení úspěšnosti programu na základě hodnocení dalších indikátorů, u nichž nebyly stanoveny cílové hodnoty, nebylo možné.**

Operační program Životní prostředí – prioritní osa 6 má za cíl zastavení poklesu biodiverzity a zvýšení ekologické stability krajiny. Globální a specifické cíle prioritní osy 6 i operační cíle podpory v jednotlivých oblastech jsou v souladu s koncepčními dokumenty, zejména odpovídají povinnostem ČR jako členského státu EU.

Kontrolou bylo zjištěno, že přetrvává prioritní podpora výstavby a obnovy rybníků a vodních nádrží. Z tabulky č. 3 mj. vyplývá, že projekty oblasti 6.4 – *Optimalizace vodního režimu krajiny* (která má nejvyšší alokaci ze všech oblastí) mají v součtu schválenou výši podpory procentuálně vyšší, než byla alokace na tuto osu, a ještě vyšší jsou proplacené prostředky. K datu 31. srpna 2010 bylo v oblasti podpory 6.4 registrováno 556 akcí, z toho 461 (83 %) týkajících se – podle názvu – vodních nádrží.

Tabulka č. 3 – Prostředky na prioritní oblast 6.4 prioritní osy 6 ke dni 21. července 2010

	Alokace (v mil. EU R)	Alokace (v %)	Schválená podpora celkem (v Kč)	Schválená podpora celkem (v %)	Proplaceno na účet příjemců (v Kč)	Proplaceno na účet příjemců (v %)
Prioritní oblast podpory 6.4	224,784	37,5	3 635 506 212	41,5	1 164 911 321	74,9
Prioritní osa 6 celkem	599,424	100,0	8 767 279 232	100,0	1 554 588 752	100,0

Zdroj: programový dokument OPŽP, materiály SFŽP předložené v průběhu kontroly.

Podle výroční zprávy OPŽP za rok 2009 lze případné nedočerpané volné prostředky v některých oblastech podpory v rámci prioritní osy 6 bez problémů využít k financování v oblasti podpory 6.4, kde je zaznamenáván výrazný převis žádostí na projekty budování a obnovy vodních nádrží. Tento převis je způsoben zejména velkým zájmem fyzických osob, obcí i právnických osob o vodní nádrže, u nichž předpokládají širší využití. Za tohoto stavu je třeba podporu vodních nádrží spojovat s podmínkami, které budou především upřednostňovat významný přínos pro ochranu přírody a krajiny, a jejich plnění bude třeba důsledně kontrolovat a vymáhat.

V posledních výzvách vyhlášených v rámci prioritní osy 6 byla již podpora vodních nádrží omezena: v 20. výzvě (uzavřené 30. června 2010) nebylo možné o podporu obnovy nebo výstavby vodních nádrží žádat vůbec; v 21. výzvě (uzavřené 31. srpna 2010) mohly o podporu těchto akcí žádat pouze veřejnoprávní subjekty a spoluúčast žadatele byla zvýšena na 30 %. Řešení projektů podélné revitalizace toků, komplexní revitalizace rozsáhlejšího území, odstraňování migračních bariér apod. mohou zajišťovat ve větší míře jedině státní organizace odpovědné za ochranu přírody a krajiny, případně za stav povodí. Tyto projekty jsou však náročné na přípravu – zajištění vlastnictví velkého množství pozemků podél toku nebo získání souhlasu vlastníků může realizaci oddálit nebo úplně znemožnit.

Prioritní osa 6 má stanoveny čtyři programové indikátory. Dva z těchto indikátorů jsou opět počty projektů – necharakterizují tedy nijak ekologický přínos. **Kromě toho byly stanoveny bez reálného vztahu ke skutečným potřebám, o čemž svědčí jejich snadné plnění:** k 31. srpnu 2010 bylo registrováno 1 073 projektů zaměřených na zlepšování stavu přírody a krajiny oproti 150 cílovým a 562 akcí zaměřených na vodní režim oproti 15 cílovým. **Bylo tak dosaženo téměř čtyřicetinasobku cílové hodnoty.**

Dalším indikátorem je plocha revitalizovaného území. Tento indikátor má sice vztah k životnímu prostředí, avšak **jeho hodnota 1 000 ha byla opět stanovena bez reálného vztahu ke skutečným potřebám, neboť již k 11. říjnu 2010 bylo revitalizováno 1 225 ha území, na které bylo příjemcům proplaceno max. cca 1,165 mld. Kč, tj. necelých 25 % z alokovaných finančních zdrojů prioritní oblasti 6.4 ve výši přes 5 mld. Kč.**

Čtvrtý indikátor je podíl evropsky významných lokalit, které jsou připraveny k zařazení mezi ZCHÚ, na celkovém počtu českých evropsky významných lokalit. Takto stanovené indikátory nejsou dostatečně motivující pro výběr projektů čekajících na zařazení do programu ani nejsou využitelné ani pro hodnocení úspěšnosti programů.

3. Řízení dotačních programů resortu MŽP

- **Systém řízení národních dotačních programů**

Po roce 2004 využívala ČR významné dotační prostředky EU. V souvislosti s přístupem k fondům EU bylo nutné i v oblasti podpory ochrany přírody provést optimalizaci dotačních programů tak, aby nedocházelo k duplicitnímu poskytování finančních podpor z veřejných prostředků a zároveň aby byly pokryty veškeré potřeby ochrany přírody co do věcného rozsahu nebo flexibility použití.

Podle materiálu MŽP *Optimalizace národních dotačních podprogramů pro ochranu přírody a krajiny* byly utlumovány všechny národní dotační programy s výjimkou Programu péče a Programu obnovy. Někdejší *Program péče o přírodní prostředí* byl zredukován na dílčí program *Výkupy pozemků*. Rozhodující objem prostředků na ochranu přírody a krajiny bude poskytován prostřednictvím prioritní osy 6 OPŽP. Kontrolou bylo ověřeno, že podmínky pro účast v národních a operačních programech jsou nastaveny tak, aby nedocházelo k duplicitám.

Administrace většiny dotačních programů resortu MŽP zaměřených na ochranu přírody a krajiny se účastní AOPK. Pro Program revitalizace i Program péče bylo typické množství subjektů podílejících se na přidělení podpory – krajská střediska AOPK, regionální poradní sbory, ředitelství AOPK, komise pro krajinnotvorné programy a příslušné odbory MŽP. Takto široká účast mohla sice vést k odborně fundovanému, všestrannému a objektivnímu posouzení žádostí a stanovení podmínek, avšak vznikla poměrně komplikovaná struktura, kde nebyly vždy jednoznačně určeny vzájemné vztahy subjektů a jejich odpovědnost.

V současné době je u Programu péče a Programu obnovy jakožto nově koncipovaného programu ponechána odpovědnost organizačních struktur AOPK a MŽP. Směrnice MŽP pro Program obnovy možnost ustavení poradních orgánů připouští jak na úrovni AOPK, tak i MŽP.

Při posuzování, zda má být akce zařazena do programů na podporu přírody a krajiny, by měl být základním kritériem revitalizační efekt. Již v kontrolní akci č. 04/01 bylo konstatováno, že MŽP nezpracovalo metodiku hodnocení předpokládaného revitalizačního efektu. Ve svém stanovisku ke kontrolnímu závěru z kontrolní akce č. 04/01, MŽP uvedlo, že zpracovává podklady pro novou metodiku k posuzování investičních záměrů a hodnocení výsledného revitalizačního efektu. Ani v průběhu této kontrolní akce MŽP nepředložilo zpracovanou metodiku hodnocení výsledného revitalizačního efektu. K tomuto problému pouze předložilo externí studie posuzující vybrané vodní nádrže, přičemž řada projektů je hodnocena negativně. Studie poukazují na absenci adekvátně podrobných biologických průzkumů lokalit navrhovaných k revitalizaci, na nevhodné parametry vodních nádrží, nedostatečnou kontrolu dodržování stanovených podmínek a jejich malou vymahatelnost. K využívání nádrží by měly být stanoveny přesnější podmínky než doposud, protože degradaci mnoha negativně

hodnocených nádrží způsobil chov ryb. Závěry studií týkající se revitalizačního efektu, jeho stanovení i hodnocení se v mnohém shodují s výsledky kontrolní akce č. 04/01 i se zjištěními u některých příjemců podpor v této kontrolní akci.

S ohledem na ukončení Programu revitalizace jsou stejně zaměřené akce podporovány z prioritní osy 6 OPŽP, jak je dále rozvedeno v části týkající se prioritní osy 6 OPŽP. Kontrolou bylo zjištěno, že ani při posuzování projektů v rámci prioritní oblasti 6.4 OPŽP *Optimalizace vodního režimu krajiny* (zatím schválena podpora cca 3 636 mil. Kč) neměly hodnotící a rozhodovací orgány (AOPK, SFŽP, MŽP) k dispozici metodiky pro provedení průzkumu před schválením akce a pro stanovení ekologických přínosů v konkrétní a kontrolovatelné formě.

- **Systém řízení Operačního programu Životní prostředí**

Při realizaci prioritní osy 6 OPŽP zapojilo MŽP do některých činností i AOPK, která se podílí na odborné stránce administrace projektů. Dohoda o výkonu některých činností souvisejících s implementací *Operačního programu Životní prostředí* (její účastníci jsou MŽP, SFŽP a AOPK) je koncipována tak, že AOPK má řadu povinností, ale SFŽP nese celkovou odpovědnost za činnosti prováděné AOPK v rámci procesu administrace prioritní osy 6.

Ve fázi projednávání jednotlivých žádostí prioritní osy 6 je zajištěna spoluúčast AOPK. Teprve ve znění výše uvedené dohody účinné od 16. října 2009 má SFŽP povinnost informovat AOPK o změnách projektu během realizace. Do té doby AOPK vydávala stanoviska k závěrečným vyhodnocením akcí, aniž by znala konečnou podobu projektů.

- **Činnost MŽP při poskytování dotací z Programu péče – podprogramu ZCHÚ**

Prostředky podprogramu ZCHÚ, který tvoří větší část Programu péče, jsou poskytovány na základě souhrnné žádosti; prostředky jsou určeny zejména na úhradu realizace plánů péče o ZCHÚ pouze pro AOPK a NP (od roku 2009 také pro Správu jeskyní ČR). Žadatelé podávají souhrnné žádosti na MŽP s náležitostmi stanovenými směrnicí MŽP pro Program péče. Kontrolou bylo ovšem zjištěno, že organizace předkládají své žádosti tak, aby odpovídaly rozpisu částek na jednotlivé organizace resortu provedenému MŽP.

Žádosti AOPK, na které bylo v kontrolovaném období čerpáno celkem 361 901 721 Kč, jsou zdůvodněny obecně – zajištění péče o ZCHÚ, ptačí oblasti, evropsky významné lokality a zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů ... Předmětem žádostí je „*plnění opatření vyplývajících z plánů péče o spravovaná území*“. Souhrnné žádosti AOPK se neopíraly o konkrétní opatření a jejich vyčíslení (kromě priorit MŽP, které pokrývají jen malou část podpory). Naopak žádosti NP konkrétní akce obsahují. MŽP vydalo rozhodnutí o přidělení podpory s uvedením stejné výše podpory jako v žádosti a předtím v rozpisu; název akce i předmět podpory jsou uvedeny ve stejné obecné rovině jako v žádosti.

Podle MŽP tato obecnost vyplývá mj. z toho, že akcí jsou řádově tisíce a jsou uvedeny v intranetové databázi AOPK. Tato intranetová databáze má charakter zásobníku akcí, k němuž má MŽP přístup. Priority MŽP jsou realizovány přednostně, ostatní akce podle plánů péče, přičemž ne všechny akce uvedené v intranetu AOPK jsou v daném roce realizovány. Platné podmínky pro předkládání žádostí však neumožňují, aby konkrétní údaje, které by měla žádost obsahovat, byly nahrazeny přístupem do vnitřního informačního systému – intranetu. Kromě toho bylo zjištěno, že AOPK nevedla intranet v příslušné části Programu péče v kontrolovaném období v takové kvalitě, aby mohl sloužit jako zdroj informací pro další zpracovatele.

- **Činnost MŽP při financování podkladových a osvětových materiálů**

Specifickou částí Programu péče je financování podkladových a osvětových materiálů pro krajinotvorné programy. Podle směrnice MŽP pro Program péče mají předkládat náměty včetně finanční kalkulace nákladů AOPK, NP nebo Správa jeskyní ČR jako objednatelé; MŽP potom o námětech rozhoduje a peněžní prostředky ve schválené výši předává rozpočtovým opatřením objednateli. NKÚ si vyžádal přehled akcí a skutečného čerpání peněžních prostředků Programu péče poskytnutých v letech 2006 až 2009 na zpracování podkladových a osvětových materiálů pro krajinotvorné programy. MŽP předložilo seznam akcí a čerpání finančních prostředků pouze za rok 2009 a částečně za rok 2010 s tím, že „*samostatný modul pro evidenci těchto materiálů byl zprovozněn až v roce 2009*“.

V roce 2009 MŽP podporovalo celkem 35 akcí tohoto charakteru ve výši uznaných nákladů 7 016 878 Kč. Kontrolováno bylo sedm náhodně vybraných akcí, což představovalo přes 30 % vyplacených prostředků. V pěti případech **MŽP schválilo náměty na zpracování podkladových a osvětových materiálů pro krajinotvorné programy bez potřebné finanční kalkulace, která by mj. umožnila kvalifikované rozhodování při výběru nejvhodnější a nej hospodárnější varianty.** MŽP si bylo vědomo opodstatněnosti průvodní finanční kalkulace jako podkladu pro hodnocení námětů, proto zahrnuje požadavek na zpracování kalkulace do směrnice pro Program péče.

4. Zjištění z kontroly AOPK

- **Účast AOPK na administraci programů**

Kontrolou bylo zjištěno, že AOPK nepostupovala podle směrnice MŽP pro Program revitalizace, neboť nepředávala MŽP v letech 2007–2009 ve stanoveném termínu dokumentaci rozestavěných akcí Programu revitalizace a předání dokumentace 93 těchto akcí z celkového počtu 161 nedoložila vůbec.

AOPK nedodržela ani termín stanovený směrnicí MŽP pro Program revitalizace pro předání vyhodnocení Programu revitalizace a vyhodnocení za roky 2006–2008 předávala s několikaměsíčním zpožděním. Neprováděla důsledné kontroly průběhu financování a souladu s formuláři RA a nekontrolovala ani všechny akce Programu revitalizace, kterých se týkala povinnost provedení kontroly dle směrnice MŽP pro Program revitalizace.

AOPK u akce zaměřené na zvýšení ekologicko-stabilizační funkce odstaveného říčního ramene (příjemce Povodí Labe, státní podnik) doporučila k realizaci záměr, u kterého byl posouzen revitalizační efekt pouze v obecné rovině, takže neumožňoval následnou kontrolu jeho dosažení ani vyhodnocení. V době hodnocení akce nebyl k dispozici metodický postup pro posuzování revitalizačních efektů realizovaných akcí. (MŽP jej dosud nezpracovalo, jak je uvedeno v části 3.) V žádosti o podporu ani v jejím posouzení nebyly obsaženy indikátory, kterými by bylo možné popsat a hodnotit jak současný stav, tak i předpokládané zlepšení ve smyslu biologického oživení. Nebylo tedy možné vyhodnotit revitalizační efekt konkrétně a úplně.

- **Činnost AOPK jako příjemce dotace**

AOPK v rámci Programu péče zadala veřejnou zakázku bez výběru dodavatele v zadávacím řízení podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a uzavřela smlouvu o dílo ze dne 8. srpna 2006 s věcným plněním ve výši 4 142 619 Kč. Podle § 12 zákona č. 137/2006 Sb. se jednalo o podlimitní veřejnou zakázku a jako zadavatel podle § 2 tohoto zákona měla AOPK povinnost zadat veřejnou zakázku. Zhotovitelem byla obec a předmětem smlouvy byly zemní práce související s odstraněním nepovolené skládky.

Kontrolou obrátů na účtu 031 – *Pozemky* bylo zjištěno, že AOPK v pěti případech nezaúčtovala nabytí pořízených pozemků ve stejném roce, kdy byl podán návrh na zápis do katastru nemovitostí. AOPK zaúčtovala pořízené pozemky až v následujícím roce. Tento nedostatek se týkal pozemků v celkové hodnotě 15 213 272 Kč.

5. Zjištění z kontroly příjemců

Kontrolováno bylo 14 příjemců z Programu revitalizace, Programu péče a OPŽP. Kontrola byla orientována na plnění podmínek z pohledu dodržování účelu, pro který kontrolovaná osoba dotaci získala.

Porušení podmínek u akce *Výstavba tůní, meandrů a mokřadů v k. ú. Dolní Cerekev* podporované z Programu péče (příjemce Revitalizace rybníků, o. p. s.) je takového charakteru, že cíl tohoto programu není plněn. Tůně nemají litorální (mělkovodní) pásmo odpovídající projektu, neboť okolí je oseto kulturní travní směsí a břehy jsou koseny až k vodní hladině sekačkou, plochy navazující na tůně jsou osázeny naprosto nevhodnými stromy a jedna ze dvou tůní je prokazatelně využívána jako rybník. Stejně nedostatky zjistila AOPK a stanovila příjemci lhůtu pro jejich odstranění, která v době ukončení kontroly neuplynula.

Významné porušení podmínek zjistil NKÚ u akce *Revitalizace Libkov – výstavba malé vodní nádrže s mokřadní plochou* podporované z Programu revitalizace (příjemce obec Libkov). Kontrolou bylo zjištěno, že aktuální stav neodpovídá schválenému projektu, mj. byl nově zbudován přítok nádrže, resp. vyústění odvodnění sportovního hřiště, což nebylo součástí schválené projektové dokumentace. Stav vodní hladiny byl vyšší oproti schválené dokumentaci v celé nádrži a především v části mokřadní, břehy byly pravidelně vysekávány až k hladině vody a bylo zjištěno rybochovné využití nádrže, resp. výše a složení rybí obsádky je v rozporu s podmínkami stanovenými pro přidělení dotace. **Důsledkem nedodržení podmínek je nedostatečný rozvoj a výskyt mokřadních rostlin a nedostatečná plocha litorálního pásma.** Obdobné závady zjistila AOPK při kontrole, kterou provedla již v červenci 2008. Na odstranění těchto nedostatků váže AOPK vyhotovení protokolu o závěrečné kontrole akce a definitivní přiznání dotace. **Na provedení opatření k nápravě nestanovila AOPK žádný termín.** Do doby kontroly NKÚ nedoložila provedení žádné následné kontroly odstranění nedostatků, přestože od zmíněné kontroly AOPK uplynuly více než 2 roky.

Neoprávněné použití peněžních prostředků dotace z OPŽP bylo zjištěno u akce *Obnova vodních nádrží v k. ú. Heřmanův Městec* (příjemce město Heřmanův Městec). Příjemce neoprávněně zařadil do způsobilých výdajů projektu výdaje v celkové výši 24 477 Kč za práce, které ve skutečnosti neprovedl, čímž se dopustil porušení rozpočtové kázně.

III. Shrnutí

Součet peněžních prostředků poskytnutých ve všech kontrolovaných programech v daném období činil 3 748 584 tis. Kč. Kontrola byla zaměřena na tvorbu programů, jejich cíle, vyhodnocování a řízení. U příjemců dotací byl kontrolován objem přidělených prostředků v celkové výši 266 582 tis. Kč.

Koncepční dokumenty (zejména *Státní program ochrany přírody a krajiny*) definují nejvýznamnější problémy přírody a krajiny. Současný stav hodnotí kriticky – probíhá nevratný zábor půdy a omezování průchodnosti krajiny. Důsledkem dlouhodobě neudržitelného využívání krajiny je zánik biotopů řady rostlinných a živočišných druhů i převládající znehodnocený vzhled a ráz krajiny. Základní příčiny problémů souvisejí se

změnami ve využití krajiny, které probíhají živelně a vesměs s negativními důsledky pro přírodu. Dotační programy nemohou sice uvedené nedostatky odstranit, ale je možné jejich prostřednictvím omezit nepříznivé důsledky a napravit alespoň část škod způsobených v minulosti.

Kontrolou byl např. zjištěn vysoký podíl peněžních prostředků na ochranu přírody a krajiny věnovaných obnově a výstavbě vodních nádrží. Jejich existence je sice významným, ale přece jen dílčím příspěvkem k obnovení a zkvalitnění funkcí přírody a krajiny. Navíc jsou podporovány i na úkor dalších opatření, protože je po nich vysoká poptávka ze strany nestátních organizací. Státní organizace pak nestačí realizovat další akce, které jsou pro ostatní žadatele neatraktivní – např. podélnou revitalizaci toků. Trend zjištěný už při kontrolní akci č. 04/01 se nezměnil.

Pokud má být i u nádrží dominantní funkcí jejich revitalizační efekt, je třeba, aby byl konkretizován. Rovněž je nutné zpřesnit posuzování výchozího stavu i stanovení podmínek pro realizaci i využívání a toto důsledně kontrolovat a vymáhat. Kontrolou NKÚ byl zjištěn nejasný přístup k revitalizačnímu efektu i nerespektování stanovených podmínek výstavby a využívání. Končící *Program revitalizace říčních systémů* nebyl systematicky vyhodnocován z věcného hlediska, resp. z hlediska jeho přínosů. Jediné věcné dílčí vyhodnocení provedené v kontrolovaném období ukazuje zásadní rozdíly mezi záměry a skutečností – např. ještě před ukončením programu byl desetinásobně překročen cílový parametr určující objem vody v nádržích. Naopak u podélné revitalizace toků bylo ve stejné době dosaženo 37 % cílové hodnoty, u plochy mokřadů pouze 4 % a délky rybích přechodů dokonce jen cca 1 %.

MŽP provedlo v roce 2008 optimalizaci dotačních programů na podporu ochrany přírody a krajiny v souvislosti s možností čerpání významných peněžních prostředků z evropských fondů. Operační programy v působnosti MŽP – resp. jejich části zaměřené na podporu ochrany přírody a krajiny – mají indikátory, jejichž plnění je pravidelně monitorováno; *Operační program Infrastruktura* již byl ukončen a vyhodnocen. Některé indikátory *Operačního programu Životní prostředí* mají nastaveny tak nízké cílové hodnoty, že jsou již dnes splněné, resp. mnohonásobně překročené, a nejsou tedy plně využitelné pro hodnocení úspěšnosti programů. Např. počet akcí zaměřených na vodní režim dosahuje téměř čtyřicetinasobku cílové hodnoty.

Za nezastupitelný dotační program podporovaný z prostředků státního rozpočtu je považován neinvestiční *Program péče o krajinu*, který byl zahájen již v roce 1996 a jehož některé části jsou otevřeny pro široký okruh příjemců. Těmto částem programu však chybí konkrétní cíle a indikátory, rovněž přínos nebyl nikdy vyhodnocován. V současné době metodiku monitorování a hodnocení přínosů *Programu péče o krajinu* MŽP společně s AOPK vyvíjí, zatím nelze program vyhodnocovat ve vztahu k dosažení požadovaných cílů.

Seznam zkratek

AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
Evropský fond	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NP	národní park
OPI	<i>Operační program Infrastruktura</i>
OPŽP	<i>Operační program Životní prostředí</i>
Prioritní osa 6	<i>prioritní osa 6 – Zlepšování stavu přírody a krajiny Operačního programu Životní prostředí</i>
Program obnovy	<i>Program podpory obnovy přirozených funkcí krajiny</i>
Program péče	<i>Program péče o krajinu</i>
Program revitalizace	<i>Program revitalizace říčních systémů</i>
SFŽP	Státní fond životního prostředí České republiky
Státní program	<i>Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky</i>
Státní politika	<i>Státní politika životního prostředí České republiky 2004–2010</i>
Výkupy pozemků	<i>dílčí program 3.1.6 – Výkupy pozemků ve zvláště chráněných územích, jejich ochranných pásmech a významných krajinných prvcích</i>
ZCHÚ	<i>zvláště chráněné území</i>