



## Kontrolní závěr z kontrolní akce

16/10

### 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 2016 pod číslem 16/10. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ RNDr. Petr Neuvirt.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků určených na ochranu a péči o přírodu a krajinu.

Kontrolováno bylo období od roku 2013 do roku 2015, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob od března do září 2016.

#### **Kontrolované osoby:**

Ministerstvo životního prostředí (dále také „MŽP“); Státní fond životního prostředí České republiky (dále také „SFŽP“); Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (dále také „AOPK“); Doležal Jaromír, Rudé armády 310, Počátky; obec Dětmarovice; Kliment Stanislav, Ždírec 3, Ždírec; Kužílek Tomáš, Osek nad Bečvou 15, Osek nad Bečvou; Manner, občanské sdružení; Maveus s.r.o.; město Jablonné v Podještědí; město Rokycany; Plzák Josef, Křivá 7, Plzeň – Červený Hrádek; SAGITTARIA – Sdružení pro ochranu přírody střední Moravy; Soukup David, Královský vršek 3551/54, Jihlava; Společnost pro Jizerské hory, o.p.s.; obec Staré Hodějovice; statutární město Ostrava; Votava Petr, Újezd 71, Znojmo.

Námítky proti kontrolním protokolům nebyly podány.

**Kolegium NKÚ** na svém XVI. jednání, které se konalo dne 19. prosince 2016,  
**schválilo** usnesením č. 5/XVI/2016  
**kontrolní závěr** v tomto znění:

## Souhrn

NKÚ provedl kontrolu poskytování, čerpání a užití peněžních prostředků vybraných dotačních programů zaměřených na ochranu a péči o přírodu a krajinu.

Peněžní prostředky na ochranu a péči o přírodu a krajinu jsou poskytovány ze zdrojů EU<sup>1</sup> v rámci operačních programů životního prostředí a také ze státního rozpočtu v rámci národních dotačních programů<sup>2</sup>. MŽP je řídicím orgánem operačních programů životního prostředí a správcem národních dotačních programů.

Vyčerpané peněžní prostředky na ochranu a péči o přírodu a krajinu v rámci kontrolovaných dotačních programů u MŽP v letech 2013 až 2016 dosáhly výše cca 9,4 mld. Kč. Čerpání peněžních prostředků je uvedeno v následující tabulce.

**Tabulka č. 1 Čerpání peněžních prostředků na vybrané programy** (v Kč)

Program	2013	2014	2015	2016*	Celkem
PO 6, OPŽP 2007–2013	1 247 709 237	3 886 550 874	3 293 062 246	298 885 399	8 726 207 756
POPFK	28 538 000	39 514 000	54 777 000	7 280 000	130 109 000
PPK	136 475 000	135 697 000	125 650 000	100 400 000	498 222 000
<b>Celkem</b>	<b>1 412 722 237</b>	<b>4 061 761 874</b>	<b>3 473 489 246</b>	<b>406 565 399</b>	<b>9 354 538 756</b>

Zdroj: MŽP.

Pozn.: \* Za rok 2016 je uvedeno čerpání peněžních prostředků k 30. červnu 2016. V rámci prioritní osy 4, OPŽP 2014–2020 nebyly do doby ukončení kontroly čerpány peněžní prostředky.

Legenda:

PO 6, OPŽP 2007–2013 – prioritní osa 6 operačního programu *Životní prostředí* na programové období 2007–2013, POPFK – *Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny*, PPK – *Program péče o krajinu*.

V kontrolní akci bylo prověřeno, zda peněžní prostředky poskytnuté na ochranu a péči o přírodu a krajinu přinesly předpokládané výsledky a zda MŽP sledovalo a vyhodnocovalo účelnost programu ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny. Za tím účelem NKÚ provedl kontrolu u MŽP, SFŽP a AOPK a dále prověřil na místě 60 projektů spolufinancovaných z prostředků EU a národních dotačních programů.

**NKÚ při kontrole zjistil:**

**Zhodnocení účelnosti vynaložených prostředků bránila skutečnost, že MŽP nestanovilo konkrétní a měřitelné cíle, kterých by mělo být prostřednictvím programů dosaženo. Přes významné vynaložené částky přitom nedošlo u řady ukazatelů stavu přírody a krajiny k zásadnímu pozitivnímu vývoji, resp. u některých došlo ve sledovaném období ke zhoršení.**

1. Nastavené cíle dotačních programů sice odpovídají cílům státní politiky životního prostředí, ale MŽP stanovilo cíle kontrolovaných programů pouze obecně. Zároveň MŽP nekvantifikovalo hodnoty, kterých má být podporou dosaženo, zejména s ohledem na žádoucí změnu stavu přírody a krajiny. MŽP i nadále závazně nestanovilo žádné závazné indikátory a parametry pro hodnocení národního *Programu péče o krajinu*.

<sup>1</sup> Peněžní prostředky na ochranu a péči o přírodu a krajinu v rámci operačních programů životního prostředí jsou poskytovány prostřednictvím *Evropského fondu pro regionální rozvoj* (dále také „ERDF“).

<sup>2</sup> Program *Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny* a Program *péče o krajinu*.

2. Předpokládané cílové hodnoty většiny indikátorů prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 byly podhodnoceny, neboť skutečně dosažené hodnoty byly mnohonásobně vyšší (např. byla revitalizována plocha území o rozloze 214 km<sup>2</sup>, zatímco předpokládaná cílová hodnota byla 10 km<sup>2</sup>). Dosažené hodnoty programových indikátorů jednoznačně nevyčísľují přínos pro ochranu a péči o přírodu a krajinu. Národní *Program péče o krajinu* není stále vyhodnocován.
3. Ačkoliv je podpora biodiverzity<sup>3</sup> a ekologické stability krajiny základním cílem a zásadní prioritou financování oblasti ochrany přírody a krajiny a bylo na ni od ledna 2013 do konce června 2016 vynaloženo cca 9,4 mld. Kč, většina měřitelných ukazatelů stavu přírody a krajiny doposud nezaznamenala zásadní pozitivní vývoj. Naopak došlo např. k úbytku zemědělské půdy, k poklesu rozlohy nefragmentované krajiny<sup>4</sup> a nadále přetrvává nepříznivý stav vodních toků (např. vysoká intenzita využití stojatých vod nebo omezení biologické rozmanitosti vodních a na vodu vázaných organismů).
4. MŽP v rámci národního programu *Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny* a národního *Programu péče o krajinu* nenastavilo pro příjemce dotací některé obvyklé a v praxi uplatňované podmínky pro poskytování dotací, zejména v souvislosti s povinností doložit způsob výběru zhotovitele a povinností doložit smlouvy o dílo.
5. Přínosy konkrétních projektů nebylo možné vyhodnotit, neboť jednotlivé projekty konkrétně nekvantifikovaly přínos pro žádoucí změnu stavu přírody a krajiny. Ve vazbě na cíle programů a zároveň změnu stavu přírody a krajiny nelze z předložených podkladů přínos jednoznačně vyčísľit. U jednoho projektu prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 byly zjištěny nedostatky, které NKÚ oznámil příslušnému správci daně.

#### **Doporučení:**

Předpokladem pro vyhodnocení dotačních programů ve vazbě na stav přírody a krajiny je monitorování přínosů vynaložených peněžních prostředků programů a projektů k zastavení poklesu biodiverzity a k zastavení poklesu ekologické stability krajiny jako základním cílům SPŽP. Nastavené hodnocení dotačních programů v kontrolovaném období toto sledování a vyhodnocování přínosů neumožňovalo.

NKÚ proto doporučuje, aby MŽP důsledně při vyhlašování všech evropských a národních dotačních titulů se zaměřením na ochranu a péči o přírodu a krajinu:

- nastavilo kvantifikované a měřitelné cíle programů tak, aby přínos programů bylo možné jednoznačně vyčísľit ke stavu přírody a krajiny;
- nastavilo ověřitelné indikátory s uvedením počáteční a reálně dosažitelné cílové hodnoty, což by umožnilo vyčísľit dosažený přínos a dopad poskytnuté podpory ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny;

---

<sup>3</sup> Biodiverzita je biologická rozmanitost neboli variabilita všech žijících organismů, která zahrnuje rozdílnost v rámci druhů, mezi druhy i rozdílnost ekosystémů. Je základním cílem ochrany a péče o přírodu a krajinu.

<sup>4</sup> Fragmentace krajiny znamená nepříznivý jev rozdělení přírodních lokalit či územních celků v krajině na menší a izolovanější jednotky.

- nastavilo pro realizované projekty takové parametry akce, ze kterých bude možné určit alespoň lokální přínos ke změně stavu přírody a krajiny;
- průběžně sledovalo a vyhodnocovalo plnění cílových indikátorů a v případě odchylek od očekávaných výstupů a přínosů provedlo analýzu takového vývoje a následně kroky k úpravě pravidel programů tak, aby bylo cílů dosaženo. V případě zásadních rozdílů z důvodu nevhodně stanovených původních cílových ukazatelů přistoupilo k jejich přehodnocení a úpravě;
- vyhodnocovalo poskytnutou podporu v rámci dotačních programů ve vazbě na aktuální stav přírody a krajiny, což umožní odhadnout potřebnou výši peněžních prostředků k žádoucí změně.

NKÚ zároveň navrhuje aktualizovat podmínky pro poskytování dotací v rámci národních dotačních programů tak, aby byly obdobné jako podmínky dotačních programů ze zdrojů EU. Jedná se o doplnění nebo úpravy těchto podmínek:

- povinnost doložení smluv o dílo;
- povinnost doložení způsobu výběru zhotovitele;
- sjednocení dokladování právních vztahů žadatelů k pozemkům.

**Pozn.:** Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

## I. Úvod do kontrolované problematiky

### A. Koncepční činnost MŽP

*Státní politika životního prostředí* ČR (dále také „SPŽP“) na období 2004–2010 vymezila základní rámec pro dlouhodobé a střednědobé směřování rozvoje environmentálního rozměru udržitelného rozvoje ČR. Navazující SPŽP pro léta 2012–2020 určila plán na realizaci efektivní ochrany životního prostředí v ČR do roku 2020. SPŽP byly schváleny usneseními vlády ČR.<sup>5</sup>

Mezi tři základní cíle SPŽP v oblasti ochrany přírody a krajiny patří ochrana a posílení ekologických funkcí krajiny, zachování přírodních a krajinných hodnot a zlepšení kvality prostředí v sídlech. Základní cíle SPŽP jsou vymezeny prostřednictvím dílčích cílů (zvýšení ekologické stability krajiny, obnova vodního režimu krajiny, omezení a zmírnění dopadů fragmentace krajiny, omezení úbytku původních druhů a přírodních stanovišť a další).

SPŽP v působnosti MŽP je realizována prostřednictvím operačních a národních dotačních programů. Hlavním úkolem OPŽP je zlepšování stavu přírody a krajiny. Národní dotační programy se orientují zejména na obnovu stavu přírody a krajiny.

---

<sup>5</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 17. března 2004 č. 235, *o Státní politice životního prostředí*, a usnesení vlády ČR ze dne 9. ledna 2013 č. 6, *o aktualizované Státní politice životního prostředí České republiky na léta 2012 až 2020*.

## B. Operační programy životního prostředí

EU podporuje ochranu přírody a krajiny prostřednictvím operačních programů životního prostředí, ve kterých MŽP plní funkci řídicího orgánu. SFŽP je zprostředkující subjekt zajišťující administraci projektů a AOPK vypracovává odborné posudky k realizovaným projektům.<sup>6</sup>

Operační program *Životní prostředí* v programovém období 2007–2013 podporoval zlepšování stavu přírody a krajiny v rámci prioritní osy 6. V následujícím programovém období 2014–2020 jsou ochrana přírody a péče o přírodu a krajinu podporována v prioritní ose 4 OPŽP. Míra spolufinancování byla u obou operačních programů stanovena ve výši maximálně 85 % z celkových způsobilých výdajů.

Globálním cílem zlepšování stavu přírody a krajiny v rámci prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 bylo zastavení poklesu biodiverzity a zvýšení ekologické stability krajiny. Investiční prioritou<sup>7</sup> prioritní osy 4 OPŽP 2014–2020 je zachování a ochrana životního prostředí.

## C. Národní dotační programy

Podpora ze státního rozpočtu na ochranu a péči o přírodu a krajinu je poskytována investičním programem *Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny* a neinvestičním programem *Program péče o krajinu*. MŽP je správcem těchto národních dotačních programů. Administrace programů je zajišťována prostřednictvím MŽP a AOPK. U obou národních dotačních programů může být dotace příjemci poskytnuta až do výše 100 % celkových nákladů.

Účelem národního programu POPFK je podpora investičních i neinvestičních záměrů realizujících adaptační opatření zmírňující dopady klimatické změny na vodní, lesní i mimolesní ekosystémy<sup>8</sup>. Národní program POPFK byl vyhlášen pro období let 2009 až 2018.

Cílem národního programu PPK je realizace opatření k udržení a systematickému zvyšování biologické rozmanitosti a takovému uspořádání funkčního využití území, které zajistí ochranu přírodních i kulturních hodnot krajiny. Národní program PPK byl vyhlášen poprvé v roce 1996.

Národní dotační programy jsou nástroje, které slouží k zabezpečení cílů v ochraně přírody a krajiny, které nejsou schopny zabezpečit programy ze zdrojů EU.

## D. Peněžní prostředky vynaložené na ochranu přírody a péči o přírodu a krajinu

Porovnáním výše alokací ERDF na podporu biologické rozmanitosti a ochranu přírody v členských zemích EU k datu 31. prosince 2012<sup>9</sup> měla ČR v poměru k celkovému financování

<sup>6</sup> V programovém období 2014–2020 plní AOPK v rámci operačního programu *Životní prostředí* a zároveň i roli zprostředkujícího subjektu, a to u prioritní osy 4.

<sup>7</sup> Pojem *investiční priorit*a prioritní osy 4 nahradil v OPŽP 2014–2020 dřívější termín *globální cíl* prioritní osy 6 z OPŽP 2007–2013.

<sup>8</sup> Ekosystém = funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase.

<sup>9</sup> Údaj o alokacích členských států EU za aktuálnější období nebyl v době kontroly k dispozici.

z ERDF po Španělsku druhý největší podíl alokovaných prostředků ERDF na podporu biodiverzity (2,28 %).

V období od ledna 2013 do konce června 2016 bylo v rámci prioritní osy 6 OPŽP čerpáno 8 726 207 757 Kč. Z toho 8 189 499 028 Kč z prostředků ERDF, 36 443 614 Kč z prostředků státního rozpočtu a 500 265 116 Kč z prostředků SFŽP. Nejvýznamněji byla podpora směřována do oblasti optimalizace vodního režimu krajiny, dosáhla celkové výše 2 761 665 373 Kč, což představuje 31,65 % čerpání prioritní osy 6 ve stejném období.

Ve vztahu k alokaci ERDF pro prioritní osu 6 (13 133 194 987 Kč)<sup>10</sup> bylo čerpáno k 30. červnu 2016 za celé programové období od roku 2007 celkem 13 142 974 794 Kč, což představuje 100,07 %<sup>11</sup> alokace.

V rámci kontrolovaných národních dotačních programů bylo na ochranu a péči o přírodu a krajinu od roku 2013 až do I. pololetí 2016 poskytnuto celkem 628 331 000 Kč (130 109 000 Kč v rámci národního programu POPFK a 498 222 000 Kč v rámci národního programu PPK).

Celkem bylo na podporu ochrany a péče o přírodu a krajinu vynaloženo v kontrolovaném období 9 354 538 756 Kč.

## E. Zaměření kontroly

Tato kontrolní akce navázala na kontrolní akci č. 10/12<sup>12</sup>, při níž NKÚ prověřil programy zaměřené na financování opatření k zlepšování stavu přírody a krajiny. Z předcházející kontrolní akce vyplynula především tato zjištění:

- vysoký podíl peněžních prostředků na ochranu přírody a krajiny věnovaný obnově a výstavbě vodních nádrží, jež byly podporovány i na úkor dalších opatření;
- nastavení nízkých cílových hodnot části indikátorů prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013, tyto indikátory byly splněny již v roce 2010, a nebyly tedy plně využitelné pro hodnocení úspěšnosti programů;
- absence konkrétních cílů a indikátorů u dotačního programu PPK, zároveň přínos programu nebyl vyhodnocován.

Kontrolní akci č. 16/10 bylo prověřeno, zda poskytnuté peněžní prostředky na ochranu a péči o přírodu a krajinu přinesly předpokládané výsledky a zda MŽP sledovalo a vyhodnocovalo účelnost programů ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny.

---

<sup>10</sup> Pro přepočítání alokace ERDF na české koruny byl použit kurz ČNB 27,275 Kč/1 € ke dni 18. června 2015, tj. ke dni schválení implementačního dokumentu OPŽP 2007–2013.

<sup>11</sup> Čerpání alokace ve výši 100,07 % bylo ovlivněno skutečností, že alokace je stanovena v eurech a čerpání probíhá v korunách, které se každý měsíc účtují průběžně dle měsíčního kurzu Evropské centrální banky. Zároveň dojde ke korekcím v důsledku kontrolní činnosti v době udržitelnosti projektů.

<sup>12</sup> Kontrolní akce č. 10/12 – *Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny* (kontrolní závěr byl schválen Kolegiem NKÚ na VII. zasedání, konaném dne 28. března 2011, a zveřejněn v částce 2/2011 *Věstníku NKÚ*).

Zároveň byly stanoveny tyto dílčí cíle kontroly:

- ověřit, zda byly stanoveny kvantifikované, reálné a měřitelné cíle kontrolovaných dotačních programů;
- prověřit, zda byly dosažené výsledky poskytnuté podpory vyhodnocovány a bylo dosaženo předpokládaných cílových hodnot kontrolovaných dotačních programů;
- ověřit, zda přinesly poskytnuté peněžní prostředky na ochranu a péči o přírodu a krajinu předpokládané výsledky;
- prověřit, zda byly nastaveny obvyklé a v praxi uplatňované podmínky pro poskytování dotací;
- zjistit, zda byly dodrženy podmínky čerpání a použití dotace stanovené poskytovatelem dotace a zda byly dodržovány obecně závazné právní předpisy.

V rámci této kontrolní akce byla také provedena kontrola u 60 projektů na ochranu přírody a krajiny s celkovou výší schválené podpory přes 828 mil. Kč. Z toho bylo 40 projektů spolufinancovaných z OPŽP 2007–2013 a 20 projektů, na které byla poskytnuta dotace z národních dotačních programů, tedy POPFK nebo PPK. Kontrola byla provedena především z pohledu legality, účelovosti vynaložených peněžních prostředků a dosažení stanovených cílových parametrů projektů, provedeny byly také fyzické kontroly na místě realizace projektů. Pro výběrový vzorek kontrolovaných projektů bylo využito kritérium výše poskytnuté dotace (nejvyšší objem dotace v teritoriálním rozdělení dle krajů ČR), kritérium věcné zaměření projektu (zastoupení všech specifických oblastí podpory prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013), kritérium cíle a účelu projektu (zastoupení všech typů podporovaných projektů) a kritérium doby ukončení projektu.

## II. Podrobnosti ke zjištěným skutečnostem

### 1. MŽP nestanovilo kvantifikované a měřitelné cíle dotačních programů

**Stanovení kvantifikovaných a měřitelných cílů dotačních programů je základním předpokladem pro možnost zhodnocení úspěšnosti programů ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny. Cíle programů musí být jasně definovány a podloženy měřitelnými indikátory s uvedením počátečních a reálných předpokládaných cílových hodnot a vazbou na ověřitelné vyhodnocení přínosů programů.**

NKÚ ověřil, zda kontrolované dotační programy zaměřené na ochranu a péči o přírodu a krajinu měly jednoznačně stanovené, kvantifikované a měřitelné cíle.

Zastavení poklesu biodiverzity a zvýšení ekologické stability krajiny (cíle SPŽP) jsou realizovány prostřednictvím specifických oblastí podpory prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013, jakými jsou např. podpora biodiverzity, obnova krajinných struktur nebo optimalizace vodního režimu krajiny.

V rámci specifických oblastí podpory prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 byly stanoveny dílčí obecné operační cíle bez uvedení počátečních a cílových hodnot. Dílčí obecné operační cíle oblastí podpory byly definovány jako např. posílení populací ohrožených druhů rostlin

a živočichů a jejich biotopů, posílení biologické rozmanitosti, zlepšení přírodních poměrů v lesích, zvyšování retenční schopnosti krajiny a další.

**MŽP tak definovalo globální cíl a operační cíle prioritní osy 6 pouze obecně. Cíle neobsahovaly kvantifikované hodnoty, kterých má být podporou dosaženo, zejména s ohledem na žádoucí změnu stavu přírody a krajiny. Kvůli nejednoznačně definovaným cílům prioritní osy 6 je obtížné vyčíslit přínos realizovaných aktivit k naplnění těchto cílů.**

Pro hodnocení prioritní osy 6 byly pouze stanoveny základní hodnoticí indikátory výstupů (revitalizovaná plocha, podíl evropsky významných lokalit, počet realizovaných akcí v rámci obnovy stabilního vodního režimu krajiny a počet realizovaných akcí zaměřených na zlepšování stavu přírody a krajiny). Indikátory byly charakterizovány prostřednictvím měrné jednotky a počátečního a cílového stavu. Zároveň byly stanoveny další indikátory na úrovních specifických oblastí podpory prioritní osy 6. Jednalo se o počet provedených opatření v rámci daného operačního cíle nebo velikost plochy regenerované krajiny, nebyly však uvedeny počáteční a cílové hodnoty.

**Nastavení takových základních hodnoticích indikátorů prioritní osy 6 nemohlo nahradit kvantifikované a ověřitelné cíle v oblasti přínosů (dopadů) pro stav přírody a krajiny, ačkoliv realizací projektů obecně dochází k pozitivnímu vlivu na stav přírody a krajiny. MŽP tak bez konkrétně kvantifikovaných cílů nemohlo posuzovat úspěšnost programu.**

**Zároveň dosažené cílové hodnoty indikátorů jednoznačně nezachycují přínos ve vztahu ke globálnímu cíli a operačním cílům prioritní osy 6 ve vazbě na žádoucí změnu stavu přírody a krajiny.** Tato skutečnost byla zjištěna již předcházející kontrolní akcí a zároveň při auditu Evropského účetního dvora (dále také „EÚD“) v roce 2014.

V roce 2014 provedl EÚD obdobně zaměřenou kontrolu efektivnosti financování projektů z ERDF (zvláštní zpráva EÚD č. 12/2014)<sup>13</sup>. Kontrola byla provedena u 32 projektů ve vybraných členských státech EU<sup>14</sup>. Ze zprávy EÚD mimo jiné vyplynulo, že je třeba, aby byly vyvíjeny snahy k monitorování aktuálního přispění projektů k ochraně biodiverzity a přírody a krajiny. Zpráva EÚD uvedla, že k monitorování úspěchu projektu byly používány pouze indikátory tzv. hmotných výsledků, např. počet a druhy rostlin vysázených v revitalizované oblasti, počet hektarů, kde je prováděno zalesňování, počet chráněných druhů rostlin a živočichů apod. EÚD konstatoval, že chybí indikátory, které by hodnotily skutečné zvýšení počtu druhů rostlin a živočichů, tedy zvýšení biodiverzity.

K pozitivnímu posunu došlo v novém programovém období 2014–2020. Investiční prioritní osy 4 OPŽP 2014–2020 se specifickými cíli, jako jsou posílení biodiverzity a přirozené funkce krajiny nebo zlepšení kvality prostředí v sídlech, stanovuje oproti předcházejícímu období strukturované ukazatele pro kvantifikované specifické cíle. V porovnání s indikátory prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 se již nejedná pouze o počty realizovaných opatření, ale o nastavené měrné jednotky definovaných ukazatelů.

---

<sup>13</sup> Zvláštní zpráva EÚD č. 12/2014: *Financuje EFRR účinně projekty, které přímo podporují biologickou rozmanitost v rámci strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020?*

<sup>14</sup> Česká republika, Španělsko, Francie, Polsko a Rumunsko.



Cílem národního programu POPFK je naplňovat povinnosti vyplývající zejména z plánů péče o zvláště chráněná území, souhrnů doporučených opatření pro ptáčí oblasti, záchranných programů a programů péče pro zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů.

**Obdobně jako u OPŽP 2007–2013 nestanovilo MŽP konkrétní, měřitelné a ověřitelné cíle národního programu POPFK, a v důsledku toho nemohlo vyhodnotit úspěšnost programu.**

Byla vymezena pouze konkrétní opatření, která lze prostřednictvím jednotlivých podprogramů POPFK realizovat, a zároveň byly stanoveny měřitelné indikátory pro všechny podprogramy. Jednalo se o indikátory výstupů, např. délka obnovených nebo vybudovaných stezek, plocha revitalizovaných koryt vodních toků, plocha obnovených nebo vytvořených tůní, počet zprůchodněných migračních překážek na tocích a další. Indikátory mají stanoveny hodnoty cílového stavu v absolutním vyjádření za celé období realizace programu (2009–2018).

V rámci národního programu PPK jsou poskytovány peněžní prostředky pro naplňování opatření vyplývajících ze zákona č. 114/1992 Sb.<sup>15</sup> a ze schválených plánů péče pro zvláště chráněná území (dále také „ZCHÚ“), zároveň pro zlepšování dochovaného přírodního a krajinného prostředí a pro zajištění péče o ohrožené a handicapované živočichy. **MŽP nestanovilo konkrétní cíl programu PPK. Zároveň MŽP nedefinovalo u národního programu PPK závazné hodnotící indikátory programu a podprogramů ani cílové hodnoty, kterých má být poskytnutou podporou dosaženo.** MŽP vymežilo pouze podprogramy a související typy podporovaných opatření.

V tomto směru je přístup MŽP k hodnocení účelnosti programu horší než u předchozích dvou kontrolovaných programů (OPŽP 2007–2013 a POPFK). Toto zjištění je o to závažnější, že tato skutečnost byla zjištěna již předchozí kontrolní akcí č. 10/12. **Nadále trvá stav, kdy přínos programu PPK k ochraně přírody a krajiny nelze bez závazně nastavených indikátorů vyhodnotit.** MŽP jako správce národního programu PPK ani neverifikovalo sadu indikátorů používanou AOPK interně pro hodnocení vybrané části projektů PPK.

Nastavené cíle dotačních programů sice odpovídají cílům státní politiky životního prostředí, ale MŽP stanovilo cíle kontrolovaných programů pouze obecně. Zároveň MŽP nekvantifikovalo hodnoty, kterých má být podporou dosaženo, zejména s ohledem na žádoucí změnu stavu přírody a krajiny. MŽP i nadále závazně nestanovilo žádné závazné indikátory a parametry pro hodnocení národního *Programu péče o krajinu*.

## 2. MŽP dostatečně nehodnotilo plnění indikátorů dotačních programů

**I přes nedostatky v nastavení měřitelných cílů dotačního programu popsané v předchozí části je stále zásadním předpokladem řádného řízení dotačního programu, aby dosažené výsledky byly pravidelně sledovány a vyhodnocovány ve vztahu k nastaveným indikátorům. Takové sledování a vyhodnocování poskytuje správci programu ujištění, že program postupuje k naplnění svého účelu a cílových hodnot bude dosaženo. Naopak v případě, že se dosahované výsledky odcházejí od plánovaných hodnot, může správce analyzovat, proč tomu tak je, a provést potřebné úpravy, aby bylo dosaženo nápravy a předpokladu dosažení cílů programu.**

<sup>15</sup> Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Kontrolou bylo proto ověřeno, zda dosažené výsledky poskytnuté podpory v rámci kontrolovaných dotačních programů odpovídaly stanoveným předpokládaným cílovým hodnotám indikátorů, prověřena byla také činnost MŽP při sledování a vyhodnocování průběhu programu.

Poskytnutou podporou v prioritní ose 6 OPŽP 2007–2013 bylo dosaženo následujících hodnot základních hodnoticích indikátorů:

- plocha revitalizovaného území **214 km<sup>2</sup>** (předpokládaná cílová hodnota 10 km<sup>2</sup>);
- podíl evropsky významných lokalit, které jsou připraveny k zařazení mezi ZCHÚ či ke smluvní nebo základní ochraně, z celkového počtu českých evropsky významných lokalit zařazených do evropského seznamu dosáhl **54,61 %** (předpokládaná cílová hodnota 80 %);
- v rámci obnovy stabilního vodního režimu krajiny a prvků ekologické stability bylo realizováno celkem **890 akcí** (předpokládaná cílová hodnota 15 akcí);
- bylo realizováno **2 213 projektů** zaměřených na zlepšování stavu přírody a krajiny (předpokládaná cílová hodnota 150 akcí).

**Dosažené hodnoty tří ze čtyř indikátorů prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 byly k datu 31. prosince 2015 mnohonásobně překročeny. Z výše uvedeného vyplývá, že předpokládané cílové hodnoty indikátorů prioritní osy 6 byly při nastavení značně podhodnoceny. Zároveň to znamená, že sledování a hodnocení plnění nastavených indikátorů bylo ze strany MŽP nedostatečné a spíše formální.**

U národního programu POPFK provedlo MŽP dílčí vyhodnocení programu za období 2009–2012. Vyhodnocení se týkalo stavu naplňování indikátorů podprogramů za sledované období. Dle dosažených výsledků byly provedeny změny cílových hodnot jednotlivých indikátorů a parametrů podprogramů.

Údaje o aktuálním plnění konkrétních indikátorů předložilo MŽP za období od zahájení programu v roce 2008 do 2. srpna 2016. Z porovnání cílových a dosažených hodnot, které provedl NKÚ, vyplývá, že cca 3 roky před závěrečným vyhodnocením programu nejsou ve většině případů naplňovány cílové hodnoty. Některé indikátory byly mnohonásobně překročeny, zatímco u některých nebyly realizovány žádné projekty/akce. Např.:

- u indikátoru „plocha lesních porostů se zlepšenou druhovou, věkovou nebo prostorovou skladbou“ nebo „plocha s asanovanou dřevní hmotou“ bylo podpořeno 43 akcí na **653 ha** (předpokládaná cílová hodnota 8 500 ha);
- bylo realizováno 439 akcí na ploše **664 ha** obnovených nebo vytvořených biotopů nebo stanovišť (předpokládaná cílová hodnota 400 ha);
- neproběhla realizace projektů u indikátorů „počet záchranných programů“ s cílovou hodnotou 8 akcí nebo „počet zprůchodněných migračních překážek na tocích“ s cílovou hodnotou 27 akcí.

**V nastavení, sledování a hodnocení plnění národního programu POPFK ze strany MŽP byly zjištěny stejné nedostatky, jako jsou uvedeny v předchozích odstavcích pojednávajících o OPŽP 2007–2013. Nastavení cílových hodnot indikátorů přitom nebylo napraveno ani jejich změnou provedenou po roce 2012. Navíc MŽP od roku 2012 již dále nehodnotilo dosažené přínosy v porovnání s předpokládanými cílovými hodnotami. MŽP**

k vyhodnocování POPFK sdělilo, že další dílčí vyhodnocení za období 2013–2016 bude provedeno v roce 2017. Finálně bude program vyhodnocen po uplynutí doby, na kterou byl schválen, tj. v roce 2019.

**MŽP neprovádělo hodnocení národního programu PPK. MŽP nevytvořilo ucelený systém hodnocení programu za všechny podprogramy PPK a zároveň nevyčíslilo přínosy podpory z národního programu PPK k žádoucí změně stavu přírody a krajiny.** Dílčí monitoring provedla pouze AOPK na základě interních nezávazných indikátorů, a to pouze za část podprogramů PPK, které administruje. Monitoring byl proveden v říjnu 2013 pro období let 2008 až 2013.

**Tato skutečnost je o to závažnější, že MŽP tím zcela nenaplnilo usnesení vlády ČR ze dne 22. června 2011 č. 472<sup>16</sup>, které mu uložilo realizovat opatření k nápravě nedostatků zjištěných při předchozí obdobně zaměřené kontrolní akci č. 10/12.**

Předpokládané cílové hodnoty většiny indikátorů prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 byly podhodnoceny, neboť skutečně dosažené hodnoty byly mnohonásobně vyšší. Dosažené hodnoty programových indikátorů jednoznačně nevyčíslují přínos pro ochranu a péči o přírodu a krajinu. Národní *Program péče o krajinu* stále není vyhodnocován.

### 3. Stav přírody a krajiny nezaznamenal pozitivní vývoj

**Základním předpokladem pro vyhodnocení vývoje stavu přírody a krajiny je konkrétní vymezení přínosů jednotlivých dotačních programů s vazbou na odhad potřebné výše poskytnutých peněžních prostředků, která je nutná k zastavení negativního vývoje přírody a krajiny či jeho zlepšení.**

Při absenci nastavení cílových hodnot přínosu (dopadu) programů k ochraně přírody a krajiny bylo kontrolou ověřeno z dostupných informací, zda v průběhu realizace programů došlo k zastavení negativního vývoje či k pozitivnímu trendu ve stavu ochrany přírody a krajiny.

**Ze střednědobého vyhodnocení SPŽP, provedeného MŽP v prosinci 2015, vyplývá, že ve většině případů nebyl zaznamenán pozitivní trend v plnění stanovených cílů v oblasti ochrany přírody a krajiny, které mají vazbu na žádoucí změnu stavu přírody a krajiny.** Tato skutečnost je doložena vývojem vybraných měřitelných ukazatelů SPŽP, např.:

- Celková výměra zemědělské půdy ČR stále klesá. V období 2000–2014 došlo k poklesu výměry zemědělské půdy o více než 64 tis. ha, což je téměř 1 % území ČR. Důvodem poklesu je rozšiřování zastavěných a ostatních ploch na úkor výměry orné půdy. Zastavěné a ostatní plochy tvořily v roce 2014 již přes 10,7 % území ČR.
- Byl zaznamenán mírný růst půdního fondu v porovnání let 2010 až 2014 u lesních pozemků (o 9 tis. ha) a trvalých travních porostů (o 11,4 tis. ha).
- V současné době nadále zůstává na území ČR potenciálně ohroženo 63,6 % zemědělské půdy vodní erozí a 18,1 % erozí větrnou. Na většině ploch erozí ohrožených půd není prováděna systematická ochrana, která by omezovala ztráty půdy.

<sup>16</sup> Usnesení vlády ČR ze dne 22. června 2011 č. 472, ke kontrolnímu závěru NKÚ z kontrolní akce č. 10/12 Peněžní prostředky poskytované na zlepšování stavu přírody a krajiny.

- U cíle obnovy vodního režimu krajiny stále přetrvává nepříznivý stav vodních toků (např. narušení jejich přirozené morfologie<sup>17</sup>, vysoká intenzita využití stojatých vod a s tím spojená eutrofizace<sup>18</sup>, omezení biologické rozmanitosti vodních a na vodu vázaných organismů).
- Rozloha dopravou nefragmentované krajiny klesla z 54 tis. km<sup>2</sup> v roce 2000 (68,6 % celkové rozlohy ČR) na 50 tis. km<sup>2</sup> v roce 2010 (63,4 % celkové rozlohy ČR), zároveň se předpokládá její další úbytek v následujících letech. Rozlohu nefragmentované krajiny negativně ovlivňuje rozvoj dopravy a zástavby. Dle katastru nemovitostí se kategorie ostatní plochy, do které patří i dopravní infrastruktura, v období 2000–2014 rozšířila o 28,3 tis. ha (o 4,2 %).
- Monitoring stavu evropsky významných živočišných a rostlinných druhů z let 2006 a 2012 konstatoval zlepšení.

Ačkoliv je podpora biodiverzity a ekologické stability krajiny základním cílem a zásadní prioritou financování oblasti ochrany přírody a krajiny a bylo na ni od ledna 2013 do konce června 2016 vynaloženo cca 9,4 mld. Kč, většina měřitelných ukazatelů stavu přírody a krajiny doposud nezaznamenala zásadní pozitivní vývoj. Naopak došlo např. k úbytku zemědělské půdy, poklesu rozlohy nefragmentované krajiny a nadále přetrvává nepříznivý stav vodních toků.

#### 4. MŽP nestanovilo pro příjemce obvyklé podmínky pro poskytování dotací

**Nastavení základních a v praxi obvyklých podmínek pro poskytování dotací je jedním z předpokladů jejich řádného, transparentního a efektivního použití a kritériem pro ověření oprávněnosti použití vynaložených peněžních prostředků.**

Kontrola ověřila, zda v rámci národních dotačních programů na ochranu a péči o přírodu a krajinu byly nastaveny obvyklé a v praxi uplatňované podmínky pro poskytování dotací, používané např. v případě spolufinancování z operačních programů.

Podmínky pro poskytování dotací v rámci národních programů POPFK a PPK byly obsahem směrnic MŽP. Kontrolou vybraného vzorku 20 projektů financovaných z programů POPFK a PPK bylo zjištěno, že MŽP jako správce programů nestanovilo příjemcům povinnost doložit smlouvy o dílo mezi žadatelem a zhotovitelem ani povinnost doložit způsob výběru zhotovitele. Dále u čtyř projektů národního programu POPFK nebyl plně doložen právní vztah žadatele k pozemkům, na nichž mělo být dané opatření realizováno. Kontrola NKÚ tak nemohla v plném rozsahu ověřit oprávněnost použití peněžních prostředků, jak je obvyklé u projektů financovaných ze zdrojů EU. Pokud nebude možné ověřit oprávněnost použití peněžních prostředků, hrozí riziko netransparentnosti či např. použití dotace k jinému než stanovenému účelu.

MŽP jako správce národního programu PPK nestanovilo v závazných směrnících povinnost předkládat ke konečnému vyúčtování skutečných nákladů ve formě čestného prohlášení i vystavené faktury za provedené úkony.

<sup>17</sup> Morfologie = biologická disciplína zabývající se vnější stavbou organismů.

<sup>18</sup> Eutrofizace = proces obohacování vod o živiny, zejména o dusík a fosfor.

Při realizaci projektů hrozí riziko, že příjemce dotace i přes podepsané čestné prohlášení o pravdivosti uváděných informací uplatní odpočet daně z přidané hodnoty u výkonů, které jsou hrazeny z prostředků dotace, a zároveň neodvede odpovídající částku odpočtu na účet finančního vypořádání.

MŽP v rámci národního programu obnovy přirozených funkcí krajiny a národního *Programu péče o krajinu* nenastavilo pro příjemce dotací některé obvyklé a v praxi uplatňované podmínky pro poskytování dotací, zejména nestanovilo povinnost doložit způsob výběru zhotovitele a povinnost doložit smlouvy o dílo.

## 5. Zjištění ve vztahu k příjemcům dotací

**Předpokladem pro vyhodnocení přínosů programů zaměřených na stav přírody a krajiny je jednoznačné stanovení cílových hodnot dopadů konkrétních realizovaných projektů k definovaným cílům programů a jejich vyhodnocování.**

Kontrola prověřila, zda byly prostředky vynaloženy na stanovený účel a zda byly dodrženy podmínky čerpání a použití dotace stanovené poskytovatelem dotace a obecně závazné právní předpisy. Kontrolou bylo zároveň ověřeno, zda příjemci dotací u kontrolovaných projektů vyhodnocovali kvantifikované přínosy ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny.

Kontrola byla provedena u 60 projektů s celkovou výší schválené podpory přes 828 mil. Kč. V rámci kontroly bylo prověřeno celkem 40 projektů v prioritní ose 6 OPŽP 2007–2013 a celkem 20 projektů v národních dotačních programech POPFK a PPK.

Pokud jde o dodržení stanovených pravidel, byla u jednoho projektu prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 porušena podmínka rozhodnutí o poskytnutí dotace, neboť poskytovateli nebyly předloženy podklady k závěrečnému vyhodnocení akce ve stanoveném termínu k 30. červnu 2016. Podklady nebyly předloženy poskytovateli ani v termínu do doby ukončení kontroly. NKÚ vyhodnotil zjištěnou skutečnost jako neoprávněné použití peněžních prostředků ve vztahu k poskytnutým peněžním prostředkům ve výši 6 619 100,29 Kč a zaslal oznámení o této skutečnosti příslušnému správci daně.

U dalšího projektu prioritní osy 6 OPŽP 2007–2013 nebyly příjemcem dotace předloženy veškeré požadované doklady ke kontrole, a proto NKÚ nemohl ověřit správnost a úplnost všech kontrolovaných údajů.

U zbývajících projektů nebylo zjištěno porušení podmínek pro čerpání dotací ani porušení obecně závazných předpisů.

Přínosy konkrétních projektů nebylo možné vyhodnotit, neboť jednotlivé projekty neobsahovaly konkrétně kvantifikované přínosy ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny. Ve vazbě na cíle programů a zároveň změnu stavu přírody a krajiny nelze z předložených podkladů přínos jednoznačně vyčíslit.

### III. Závěrečné zhodnocení

Tato kontrolní akce prověřila, zda peněžní prostředky poskytnuté na ochranu a péči o přírodu a krajinu přinesly předpokládané výsledky a zda MŽP sledovalo a vyhodnocovalo účelnost programů ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny.

**NKÚ zjistil, že zhodnocení účelnosti prostředků vynaložených z OPŽP a národních dotačních programů bránila skutečnost, že MŽP nestanovilo konkrétní a měřitelné cíle, kterých mělo být prostřednictvím programů dosaženo. Přes významné vynaložené částky přitom nedošlo u řady ukazatelů stavu přírody a krajiny k zásadnímu pozitivnímu vývoji, resp. u některých došlo ve sledovaném období ke zhoršení.**

Mezi členskými zeměmi EU měla ČR druhý největší podíl (přes 2 %) peněžních prostředků z ERDF alokovaných na podporu biologické rozmanitosti a ochranu přírody. Na ochranu a péči o přírodu a krajinu bylo v období od ledna 2013 do konce června 2016 vynaloženo cca 9,4 mld. Kč. Přesto stav přírody a krajiny prozatím nezaznamenal zásadní pozitivní vývoj. Dokládá to stav základních měřitelných ukazatelů cílů *Státní politiky životního prostředí*. Došlo např. k úbytku zemědělské půdy, poklesu rozlohy nefragmentované krajiny a nadále přetrvává nepříznivý stav vodních toků.

Realizací projektů z kontrolovaných dotačních programů dochází k ovlivňování stavu přírody a krajiny. MŽP však v OPŽP 2007–2013 a obou národních dotačních programech nevyčíslilo konkrétní měřitelný očekávaný přínos a neprovedlo hodnocení dopadů vynaložených peněžních prostředků na stav přírody a krajiny. Důvodem byla skutečnost, že MŽP nevymezilo konkrétně definované cíle přínosu (dopadu) programů a navíc stanovilo často podhodnocené cílové hodnoty ukazatelů výstupů programů. V porovnání se stejně zaměřenou kontrolou NKÚ z roku 2010 se stav hodnocení dotačních programů příliš nezměnil. Pozitivní skutečností je nastavení strukturovaných ukazatelů cílových hodnot přínosů v novém OPŽP na programové období 2014–2020.

Obdobné nedostatky byly zjištěny a podobné závěry vyhodnoceny při kontrole EÚD<sup>19</sup>, která byl zaměřena na efektivnost financování projektů z ERDF a která proběhla ve vybraných zemích EU včetně ČR. Hlavním zjištěním EÚD bylo použití pouze hmotných výsledků (výstupů) pro hodnocení úspěchu projektu bez monitorování aktuálního přispění k podpoře biodiverzity a ochraně přírody a krajiny.

Zkontrolováno bylo rovněž 60 projektů zaměřených na ochranu a péči o přírodu a krajinu s celkovou výší schválené podpory přes 828 mil. Kč. Ve vazbě na cíle programů nelze u kontrolovaných projektů vyčíslit jejich konkrétní přínos k žádoucí změně stavu přírody a krajiny.

#### Doporučení

Předpokladem pro vyhodnocení dotačních programů ve vazbě na stav přírody a krajiny je monitorování přínosů vynaložených peněžních prostředků programů a projektů k zastavení

---

<sup>19</sup> Viz [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_12/QJAB14012CSC.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_12/QJAB14012CSC.pdf).

poklesu biodiverzity a zastavení poklesu ekologické stability krajiny jako základním cílům SPŽP. Nastavené hodnocení dotačních programů v kontrolovaném období toto sledování a vyhodnocení přínosů neumožňovalo.

NKÚ proto doporučuje, aby MŽP důsledně u všech evropských a národních dotačních titulů se zaměřením na ochranu a péči o přírodu a krajinu:

- nastavilo kvantifikované a měřitelné cíle programů tak, aby přínos programů bylo možné jednoznačně vyčíslit ke stavu přírody a krajiny;
- nastavilo ověřitelné indikátory s uvedením počáteční a reálně dosažitelné cílové hodnoty, která umožní vyčíslit dosažený přínos a dopad poskytnuté podpory ve vztahu k žádoucí změně stavu přírody a krajiny;
- nastavilo pro realizované projekty takové parametry akce, ze kterých bude možné určit alespoň lokální přínos ke změně stavu přírody a krajiny;
- průběžně sledovalo a vyhodnocovalo plnění cílových indikátorů a v případě odchylek od očekávaných výstupů a přínosů provedlo analýzu takového vývoje a následně učinilo kroky k úpravě pravidel programů, aby bylo cílů dosaženo; v případě zásadních rozdílů z důvodu nevhodně stanovených původních cílových ukazatelů přistoupilo k jejich přehodnocení a úpravě;
- vyhodnocovalo podporu poskytnutou v rámci dotačních programů ve vazbě na aktuální stav přírody a krajiny, což umožní odhadnout výši peněžních prostředků potřebných k žádoucí změně.

NKÚ zároveň navrhuje aktualizovat podmínky pro poskytování dotací v rámci národních dotačních programů tak, aby byly obdobné jako podmínky dotačních programů financovaných ze zdrojů EU. Jedná se o doplnění nebo úpravy těchto podmínek:

- povinnost doložení smluv o dílo;
- povinnost doložení způsobu výběru zhotovitele;
- sjednocení dokladování právních vztahů žadatelů k pozemkům.

## Seznam použitých zkratk

AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky
ČNB	Česká národní banka
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
EK	Evropská komise
EÚD	Evropský účetní dvůr
ECB	Evropská centrální banka
ERDF	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>
ha	hektar
km <sup>2</sup>	kilometr čtvereční
MZe	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPŽP 2007–2013	operační program <i>Životní prostředí</i> na programové období 2007–2013
OPŽP 2014–2020	operační program <i>Životní prostředí</i> na programové období 2014–2020
PO 6	prioritní osa 6 – <i>Zlepšování stavu přírody a krajiny</i>
PO 4	prioritní osa 4 – <i>Ochrana a péče o přírodu a krajinu</i>
POPFK	program <i>Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny</i>
PPK	<i>Program péče o krajinu</i>
SFŽP	Státní fond životního prostředí České republiky
SPŽP	<i>Státní politika životního prostředí</i>
ZCHÚ	zvláště chráněné území