



Kontrolní závěr z kontrolní akce

23/31

Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na pozemkové úpravy

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2023 pod číslem 23/31. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Kubíček.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na pozemkové úpravy byly vynakládány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“),
Státní pozemkový úřad, Praha (dále také „SPÚ“),
Státní zemědělský intervenční fond, Praha (dále také „SZIF“).

Kontrola byla prováděna u kontrolovaných osob v období od listopadu 2023 do července 2024.

Kontrolováno bylo období od roku 2016 do roku 2022, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kolegium NKÚ na svém XV. jednání, které se konalo dne 14. října 2024,

schválilo usnesením č. 7/XV/2024

kontrolní závěr v tomto znění:

Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na pozemkové úpravy

ZÁKLADNÍ FAKTA

Pozemkovými úpravami dochází ve veřejném zájmu k prostorovému a funkčnímu uspořádání pozemků vlastníků půdy v daném katastrálním území. To znamená, že se mohou scelovat nebo dělit, aby se zlepšila jejich využitelnost a přístupnost. Nedílnou součástí pozemkových úprav jsou ekologická, protierozní, vodohospodářská a krajinná opatření.

Celkový objem peněžních prostředků vynaložených na pozemkové úpravy za roky 1991–2023 činil 36,2 mld. Kč. Pozemkové úpravy je potřeba řešit ve 12 232 katastrálních územích. Z toho byly ke konci roku 2023 komplexní pozemkové úpravy dokončeny¹ na 3 046 katastrálních územích. Na dalších 9 186 katastrálních územích doposud provedeny nebyly a jejich úprava si vyžádá nejméně 144,9 mld. Kč. Pokud zůstane zachován stávající způsob financování i průměrná výše ročních výdajů (za posledních 10 let cca 1,9 mld. Kč), bude proces pozemkových úprav trvat minimálně 50 let.

Požadavky obcí, soukromých vlastníků pozemků a dalších účastníků pozemkových úprav plně hradí stát, ačkoliv zákon² umožňuje jejich finanční zapojení.

ZJIŠTĚNÉ SKUTEČNOSTI

24,9 %	Komplexní pozemkové úpravy byly dokončeny ¹ na 3 046 katastrálních územích, tj. 24,9 % katastrálních území.
144,9 mld. Kč³	Objem peněžních prostředků, který NKÚ odhaduje na dokončení všech pozemkových úprav na území ČR.
68,1 %	Podíl neúplných či chybných záznamů v aplikaci <i>Přehled pozemkových úprav</i> . Např. rozptyl nákladů na jeden běžný metr polní cesty činil 1,47 až 144 478 173,00 Kč. Přehledy Státního pozemkového úřadu tak poskytují nespolehlivé údaje k realizovaným pozemkovým úpravám.
6 146 021 Kč	Neúčelně vynaložené peněžní prostředky na vytvoření a správu aplikace <i>Přehled pozemkových úprav</i> .
3,3 mld. Kč od roku 2013	Ministerstvo zemědělství a Státní pozemkový úřad nesledovaly a nevyhodnotily, zda na základě provedených pozemkových úprav v hodnotě 3,3 mld. Kč došlo ke snížení negativních dopadů v souvislosti s klimatickými změnami.

¹ Pozemkové úpravy jsou z hlediska správního řízení ukončeny dnem nabytí právní moci rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv. K tomuto datu současně dochází i k obnově katastrálního operátu v systému katastru nemovitostí.

² Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.

³ Uvedená částka není upravena o předpokládaný cenový vývoj v letech následujících a opětovné provádění pozemkových úprav v katastrálních územích, kde již pozemková úprava byla provedena.

I. Shrnutí a vyhodnocení

Pozemkovými úpravami (dále také „PÚ“) se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. Scelují se nebo dělí, takže původní pozemky zanikají a vytváří se pozemky nové. Vyrovnávají se jejich hranice, vytváří se k nim přístupy a určuje se jejich využití. Cílem PÚ není jen umožnit lepší hospodaření, ale také zlepšit kvalitu života na venkově, ochranu životního prostředí a půdního fondu, adaptaci na změnu klimatických podmínek, snížit nepříznivé účinky povodní a sucha a zvýšit ekologickou stabilitu krajiny. Účastníky PÚ jsou vlastníci dotčených pozemků, obce a další osoby, jejichž práva jsou pozemkovými úpravami dotčena. Jejich požadavky plně hradí stát, ačkoliv zákon⁴ umožňuje jejich finanční zapojení.

Celkový objem peněžních prostředků vynaložených na pozemkové úpravy za roky 1991–2023 činil 36,2 mld. Kč, z toho realizoval Státní pozemkový úřad a jeho právní předchůdci⁵ pozemkové úpravy v podobě 4 056,9 km polních cest, 859,4 ha vodohospodářských opatření, 940,5 ha protierozních opatření a 1 984,6 ha ekologických opatření. K datu 31. 12. 2023 byly komplexní PÚ dokončeny¹ na 3 046 katastrálních územích (dále také „KÚ“), to je 24,9 % KÚ. Na 9 186 katastrálních územích nebyly doposud komplexní PÚ provedeny. NKÚ provedl kontrolu peněžních prostředků vynakládaných na plánování a provádění pozemkových úprav za roky 2016–2023.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda byly peněžní prostředky státu a Evropské unie vynakládány v souvislosti s pozemkovými úpravami účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy. Kontrola byla provedena u Ministerstva zemědělství, kde se zaměřila na jeho činnost jakožto orgánu odpovědného za hospodaření s peněžními prostředky rozpočtové kapitoly 329 při financování pozemkových úprav a činnost řídicího orgánu *Programu rozvoje venkova na období 2014–2020* (dále také „PRV“). Dále u Státního zemědělského intervenčního fondu jakožto administrátora⁶ a poskytovatele dotací z PRV a u Státního pozemkového úřadu, který je realizátorem PÚ a taktéž administrátorem dotací z *Národního plánu obnovy* (dále také „NPO“).

NKÚ zjistil, že Ministerstvo zemědělství soustavně nesledovalo a nevyhodnocovalo účelnost a hospodárnost vynaložených peněžních prostředků na pozemkové úpravy, čímž neplnilo zákonem⁷ stanovené povinnosti.

NKÚ dále zjistil, že Ministerstvo zemědělství ani Státní pozemkový úřad nedisponují odhady objemu peněžních prostředků na dokončení všech plánovaných pozemkových úprav na území ČR. NKÚ hrubým odhadem vyčíslil tuto částku na minimálně 144,9 mld. Kč⁸. K dokončení pozemkových úprav na 9 186 katastrálních územích, na kterých doposud nebyly provedeny, by při současném tempu jejich provádění bylo třeba nejméně 50 let.

⁴ Ustanovení § 17 zákona č. 139/2002 Sb.

⁵ Ústřední pozemkový úřad (organizační složka MZe) a Pozemkový fond České republiky v období let 1991–2012.

⁶ Správa, kontrola a vyplácení finančních prostředků z dotačních programů.

⁷ Ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a ustanovení § 8 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

⁸ Uvedená částka není upravena o předpokládaný cenový vývoj v následujících letech ani o možnost provedení PÚ v území, kde již byly v předchozím období pozemkové úpravy realizovány.

Toto celkové vyhodnocení vyplývá z následujících zjištění:

a) Strategické a koncepční materiály státu zahrnující využití pozemkových úprav neposkytují informace o potřebném rozsahu pozemkových úprav v jednotlivých katastrálních územích, odhady časového horizontu a zejména odhady objemu peněžních prostředků nezbytných k dokončení všech PÚ na území ČR (viz odst. 4.1).

b) NKÚ odhadl, že na dokončení všech pozemkových úprav, které je nezbytné řešit na 9 186 katastrálních územích, bude třeba minimálně 144,9 mld. Kč. Pozemkové úpravy však představují kontinuální proces, kdy i v budoucnu bude probíhat dělení a scelování pozemků. Do procesu budou dále vstupovat noví vlastníci, dopady vyvolané klimatickými změnami apod. Tento proces bude permanentně vyžadovat další peněžní prostředky nad rámec uvedeného odhadu, zejména ze státního rozpočtu (viz odst. 4.4). Do PÚ navíc vstupují se svými požadavky i další subjekty⁹, což dále způsobuje vyšší finanční náročnost na státní rozpočet vzhledem k prosazení zájmů dotčených subjektů (viz odst. 4.36).

c) NKÚ zjistil, že k 24. 4. 2024 SPÚ v *Zásobníku projektových dokumentací a staveb* eviduje 822 projektových dokumentací pro realizaci prvků *plánu společných zařízení*¹⁰. Předpokládaná cena těchto prvků činí 11,5 mld. Kč bez DPH. Tato částka představuje, s ohledem na stávající způsob financování ze státního rozpočtu, délku realizace šest let (viz odst. 4.5 až 4.6).

d) NKÚ vyhodnotil vynaložení peněžních prostředků ve výši cca 3 mil. Kč¹¹ v období let 2000 až 2018 na vyhotovení 29 projektových dokumentací jako neúčelné a neekonomické. Tyto projektové dokumentace nebyly využity na realizaci vyprojektovaných prvků společných zařízení a byly jako neaktuální a nepotřebné vyřazeny z evidence SPÚ (viz odst. 4.7).

e) Ministerstvo zemědělství v kontrolovaném období soustavně nesledovalo a nevyhodnocovalo účelnost a ekonomičnost peněžních prostředků vynakládaných na pozemkové úpravy, čímž neplnilo své zákonem¹² stanovené povinnosti. MZe nehodnotilo dopad realizovaných opatření v rámci pozemkových úprav, tedy zda podpořené projekty a provedená opatření dostatečně řeší zejména environmentální problematiku související s klimatickými změnami. MZe disponuje pouze informacemi o průběhu čerpání finančních prostředků v rámci PRV a v rámci *Národního plánu obnovy* (viz odst. 4.9 až 4.10).

f) NKÚ vyhodnotil výdaje ve výši 6 146 021 Kč na vytvoření aplikace *Přehled pozemkových úprav*¹³ a její správu jako neúčelné. NKÚ zjistil, že tato aplikace neplní při evidenci pozemkových úprav svůj účel, protože obsahuje neúplná a chybná data. NKÚ prověřil data v aplikaci *Přehled pozemkových úprav* (celkem 6 202 záznamů o dokončených PÚ) a zjistil, že podíl záznamů s neúplnými či nepravdivými údaji byl 68,10 %. NKÚ např. zjistil, že se

⁹ Např. Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ředitelství silnic a dálnic, s. p., obce i vlastníci.

¹⁰ Mezi hlavní prvky patří vodohospodářská opatření (např. malé vodní nádrže, poldry, protipovodňová opatření), opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí (prvky územního systému ekologické stability, revitalizace toků, mokřady), protierozní opatření na ochranu zemědělského půdního fondu (technická opatření, sedimentační nádrže, větrolamy), opatření sloužící ke zpřístupnění pozemků (hlavní a vedlejší polní cesty).

¹¹ Od vzniku SPÚ, tj. od roku 2013, se jedná o částku 333 600 Kč.

¹² Zákon č. 218/2000 Sb. a zákon č. 320/2001 Sb.

¹³ Veřejně dostupné ke dni 3. 7. 2024 na <https://eagri.cz/public/app/eagriapp/PU/Prehled/>.

vykazované náklady na jeden běžný metr polní cesty pohybují v širokém rozpětí od 1,47 Kč do 144 478 173 Kč (viz odst. 4.11 až 4.16).

g) Od roku 2020¹⁴ Státní pozemkový úřad připravuje nový informační systém pro řízení a plánování pozemkových úprav. Ten má být plně v provozu od ledna 2025. Státní pozemkový úřad nedisponuje jinou ucelenou databází než stávajícími chybnými daty v aplikaci *Přehled pozemkových úprav*. K doplnění nebo verifikaci původních dat v novém informačním systému bude muset Státní pozemkový úřad správná data vyhledat v jednotlivých spisových dokumentacích pozemkových úprav (viz odst. 4.17).

h) Zákon² pokládá všechny pozemkové úpravy za objekt veřejného zájmu, který však není ve vztahu k jednotlivým prvkům PÚ vymezen. Proto musí Státní pozemkový úřad v pozici správního orgánu v jednotlivých případech definovat a posuzovat vztah veřejného zájmu vůči soukromým zájmům dotčených vlastníků pozemků. NKÚ zjistil, že Státní pozemkový úřad nemá zpracovávánu metodiku pro určování veřejného zájmu a jeho intenzity. NKÚ např. v jednom z kontrolovaných projektů zjistil komplexní pozemkovou úpravu, u níž nebylo zřejmé, zda byl naplněn vedle zájmů většinových vlastníků dotčených pozemků také zájem veřejný (viz odst. 4.27 až 4.29).

II. Informace o kontrolované oblasti

Zákon² stanoví, že pozemkovými úpravami se ve veřejném zájmu prostorově a funkčně uspořádávají pozemky, scelují se nebo dělí a zabezpečuje se jimi přístupnost a využití pozemků a vyrovnání jejich hranic tak, aby se vytvořily podmínky pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V těchto souvislostech původní pozemky zanikají a zároveň se vytvářejí pozemky nové, k nimž se uspořádávají vlastnická práva a s nimi související věcná břemena. Současně je cílem PÚ zajištění podmínek pro zlepšení kvality života ve venkovských oblastech včetně napomáhání diverzifikace hospodářské činnosti a zlepšování konkurenceschopnosti zemědělství, zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, lesní hospodářství a vodní hospodářství zejména v oblasti snižování nepříznivých účinků povodní a sucha, řešení odtokových poměrů v krajině a zvýšení ekologické stability krajiny. Výsledky PÚ slouží pro obnovu katastrálního operátu a jako neopomenutelný podklad pro územní plánování.

Předmětem pozemkových úprav jsou všechny pozemky v obvodu PÚ¹⁵ bez ohledu na dosavadní způsob jejich využívání a existující vlastnické a užívací vztahy k nim. Státní pozemkový úřad v přípravné fázi PÚ osloví dotčené orgány¹⁶, které poskytují SPÚ stanoviska nezbytná pro řízení o PÚ.

¹⁴ Veřejně dostupné ke dni 3. 7. 2024 na <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/14109636?backlink=8ciy5>.

¹⁵ Obvod pozemkové úpravy je území, které je vymezeno pro účely provádění pozemkových úprav. Tento obvod stanovuje pozemkový úřad a zahrnuje všechny pozemky, které budou dotčeny úpravami. Cílem je vytvořit půdně ucelené hospodářské jednotky, zlepšit přístupnost a využití pozemků a zajistit racionální hospodaření s nimi.

¹⁶ Např. příslušné útvary podniků povodí, Policie ČR, Hasičského záchranného sboru, Správy železnic, státní organizace, Ředitelství silnic a dálnic, s. p., apod.

Státní pozemkový úřad před zahájením realizace pozemkových úprav provádí *rozbor současného stavu*¹⁷ (dále též „RSS“). Ten je základním pilířem návrhu PÚ, neboť je předmětem přednávrhové etapy PÚ a mapuje a analyzuje aktuální stav terénu, který bude dotčen plánovanými PÚ. RSS se provádí v celém obvodu PÚ a je proveden tak, aby zjistil skutečný stav využívání území z hlediska zemědělské výroby, ochrany půdy, krajinného rázu a všech faktorů, které mohou ovlivnit návrh *plánu společných zařízení*¹⁸ (dále též „PSZ“), nové polohové uspořádání pozemků a změny druhů pozemků. Zpracování RSS spočívá zejména ve vyhodnocení podkladů pro zpracování návrhu PÚ a v provedení podrobného terénního průzkumu.

Pozemkové úpravy jsou buď komplexní (tj. řeší území komplexně – dále též „KoPÚ“), nebo jednoduché (tj. řeší vybrané potřeby či menší část území). Kostru PÚ tvoří *plán společných zařízení*, což je stěžejní dokument celých PÚ. Právě v něm je možné navrhnout celou řadu prvků a opatření plnících veřejný zájem. Plán společných zařízení musí být v souladu s územně plánovací dokumentací.

Význam pozemkových úprav pro vlastníky a uživatele (nájemce) pozemků spočívá zejména v upřesnění vlastnictví pozemků co do výměry i polohy, možnosti scelení pozemků a jejich bezplatném vytyčení v terénu, úpravě tvarů pozemků, zpřístupnění pozemků vytvořením sítě polních cest a vyšší efektivitě využití pozemků včetně stabilizace jejich užívání.

Význam pozemkových úprav pro obce spočívá zejména ve:

- zprůhlednění a uspořádání vlastnických vztahů k pozemkům a jejich optimálním rozmístění v kontextu s veřejně prospěšnými záměry v krajině,
- realizaci prvků PSZ bezúplatně přecházejících do majetku obce,
- vyřešení neškodného odvedení povrchových vod a ochrany území před záplavami pomocí realizace protierozních a vodohospodářských opatření,
- zvýšení ekologické stability a pestrosti okolní krajiny v důsledku výsadby nebo realizace místních prvků územního systému ekologické stability krajiny,
- konkretizaci některých prvků dle platného územního plánu až na úroveň jednotlivých parcel,
- novém uspořádání pozemků tak, aby byly přístupné a zemědělsky využitelné i po případné realizaci výstavby obchvatů obcí či silničních a železničních koridorů.

Při realizacích prvků¹⁹ PSZ tvoří polní cesty hlavní podíl staveb. Účelem polních cest je zejména zpřístupnění pozemků vlastníkům a zajištění užívání pozemků k zemědělské výrobě. Dále polní cesty soustředí zemědělskou dopravu mimo ostatní silnice nebo obce, zajišťují zpřístupnění a propojení krajiny napojením na další komunikace. Podle významu jsou polní cesty děleny na hlavní, vedlejší a doplňkové s asfaltovým, betonovým, štěrkovým či jiným povrchem. Polní cesty jsou veřejně přístupnými účelovými komunikacemi a jako takové podléhají obecnému užívání²⁰, proto nelze tyto cesty svévolně uzavřít nebo omezit veřejný přístup na ně.

¹⁷ Ustanovení § 5 vyhlášky č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav.

¹⁸ Ustanovení § 9 odst. 8 zákona č. 139/2002 Sb.

¹⁹ Mezi další prvky PSZ patří např. poldry, průlehy, tůně, mokřady, biokoridory apod.

²⁰ Podle ustanovení § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Pozemkové úpravy byly hrazeny zejména z rozpočtu Státního pozemkového úřadu a z alokací *Programu rozvoje venkova na období 2014–2020 a Národního plánu obnovy*. Financování PÚ za roky 1991–2023 je uvedeno v tabulce č. 1 v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Operace PRV 4.3.1 *Pozemkové úpravy* byla zaměřena na podporu investic do infrastruktury související s rozvojem, modernizací nebo přizpůsobením se zemědělství a lesnictví. Operace napomáhala k racionálnímu prostorovému uspořádání pozemků vlastníků půdy v daném katastrálním území. Podle potřeby sloužila k zaměření řešeného území a k reálnému vytyčení pozemků v terénu. Operace byla rozdělena na dva záměry, a to záměr a) geodetické práce a záměr b) realizace plánů společných zařízení. Alokace operace 4.3.1 na období 2014 až 2020 byla stanovena ve výši cca 3,9 mld. Kč. Stav administrace operace PRV 4.3.1 *Pozemkové úpravy* uvádí tabulka č. 2 v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

V případě NPO jsou pozemkové úpravy součástí komponenty 2.6 – *Ochrana přírody a adaptace na klimatickou změnu*. Pod tuto komponentu je zahrnuta investice 2.6.4 *Provádění pozemkových úprav s pozitivním vlivem na prevenci eroze a zachycování srážek*, pro kterou byla stanovena alokace do konce roku 2024 ve výši 826,40 mil. Kč. Bližší údaje o stavu administrace investice 2.6.4 uvádí tabulka č. 3 v příloze č. 1 tohoto kontrolního závěru.

Novelou²¹ zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, s účinností od 1. 8. 2016 byla poprvé stanovena minimální výměra rezervy pozemků k výkonu působnosti SPÚ a došlo k vymezení rezervy pro uskutečnění rozvojových programů státu. SPÚ vytváří a spravuje rezervu státních pozemků²², která zahrnuje pozemky, s nimiž je SPÚ příslušný hospodařit, a která slouží k výkonu jeho působnosti a uskutečnění rozvojových programů státu schválených vládou. Vytvoření a zachování potřebného rozsahu a složení rezervy zajišťuje SPÚ zejména směnou a koupí, přičemž celková výměra rezervy sloužící k výkonu působnosti SPÚ nesmí klesnout pod 50 000 ha. K 31. 12. 2023 činila tato rezerva 121 055 ha.

Ministerstvo zemědělství

Ministerstvo zemědělství dle usnesení vlády ČR²³ plní funkci řídicího orgánu *Programu rozvoje venkova na období 2014–2020*, jeho činnosti a kompetence jsou vymezeny v čl. 66 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013²⁴.

Ministerstvo zemědělství je dle usnesení vlády ČR²⁵ vlastníkem komponenty²⁶ 2.6 *Národního plánu obnovy* a součástí této komponenty je mj. investice 2.6.4 *Provádění pozemkových úprav s pozitivním vlivem na prevenci eroze a zachycování srážek*. MZe je odpovědné za

²¹ Zákon č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²² Ustanovení § 3 zákona č. 503/2012 Sb.

²³ Usnesení vlády ČR ze dne 9. července 2014 č. 535, *k finančním tokům Společné zemědělské politiky a Společné rybářské politiky v České republice pro programové období let 2014 až 2020 a jejich institucionálnímu zabezpečení*.

²⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.

²⁵ Usnesení vlády ČR ze dne 17. května 2021 č. 467, *k materiálu Národní plán obnovy*.

²⁶ Vlastník komponenty v kontextu *Národního plánu obnovy* je subjekt, který je zodpovědný za realizaci konkrétní části (komponenty) tohoto plánu. Každá komponenta má svého vlastníka, který dohlíží na její implementaci, koordinaci a dosažení stanovených cílů.

implementaci, dosahování cílů, milníků a dalších požadavků vč. nastavení a implementace této komponenty a reportovací povinnosti vůči Ministerstvu průmyslu a obchodu.

Státní pozemkový úřad

Státní pozemkový úřad byl zřízen k 1. 1. 2013 zákonem č. 503/2012 Sb.²⁷ Jednou z jeho hlavních činností je řízení a realizace PÚ na základě zákona č. 139/2002 Sb., přičemž definice pozemkových úprav je vymezena ustanovením § 2 tohoto zákona.

Státní pozemkový úřad je tvořen ústředím, 13 krajskými pozemkovými úřady (dále též „KPÚ“) a jejich 64 regionálními pobočkami.

Státní zemědělský intervenční fond

Státní zemědělský intervenční fond plní funkci platební agentury ve smyslu čl. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013²⁸, a to na základě usnesení vlády ČR²⁹. Jako platební agentura provádí administraci, kontrolní činnosti a vyplácí dotace z *Programu rozvoje venkova na období 2014–2020* konečným příjemcům (v případě pozemkových úprav je vyplácí Státní pozemkový úřad).

III. Rozsah kontroly

Předmětem kontrolní akce byly peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na pozemkové úpravy. Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na PÚ byly vynakládány účelně, hospodárně a v souladu s právními předpisy. Kontrolováno bylo období od roku 2016 do roku 2022, v případě věcných souvislostí i období předcházející a období do ukončení kontroly, tj. do července 2024.

Za účelné³⁰ se považuje takové použití peněžních prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. NKÚ při hodnocení účelnosti vycházel ze stanovených strategických/koncepčních cílů pozemkových úprav, cílů *Národního plánu obnovy* a cílů operace 4.3.1 *Programu rozvoje venkova na období 2014–2020*, přičemž ověřoval, zda byly tyto cíle naplněny. Dále NKÚ při hodnocení účelnosti posuzoval funkčnost a využitelnost aplikace *Přehled pozemkových úprav*.

Za hospodárné³¹ se považuje takové použití peněžních prostředků, které zajistí plnění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků při dodržení odpovídající kvality plnění úkolů. NKÚ posuzoval, zda Ministerstvo zemědělství a Státní pozemkový úřad vytvořily podmínky pro hospodárné vynakládání peněžních prostředků na PÚ a zda následně hospodárnost u těchto výdajů kontrolovaly.

²⁷ Zákon č. 503/2012 Sb.

²⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013, o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008.

²⁹ Usnesení vlády ČR ze dne 9. července 2014 č. 535, *k finančním tokům Společné zemědělské politiky a Společné rybářské politiky v České republice pro programové období let 2014 až 2020 a jejich institucionálnímu zabezpečení*.

³⁰ Dle ustanovení § 2 písm. o) zákona č. 320/2001 Sb.

³¹ Dle ustanovení § 2 písm. m) zákona č. 320/2001 Sb.

NKÚ za účelem naplnění cíle kontroly posuzoval, zda Ministerstvo zemědělství a Státní pozemkový úřad nastavily cíle, ukazatele pro jejich sledování a hodnocení a podmínky dotačních podpor tak, aby poskytovaly informace o účelnosti a hospodárnosti poskytované podpory. Dále zda Státní zemědělský intervenční fond a Státní pozemkový úřad provedly hodnocení přijatelnosti a výběr projektů k podpoře z PRV a NPO tak, aby bylo zajištěno účelné a hospodárné vynaložení peněžních prostředků a zajištěn soulad s právními předpisy.

Celkový kontrolovaný objem peněžních prostředků, které vynaložily Ministerstvo zemědělství a Státní pozemkový úřad v souvislosti s plánováním a prováděním PÚ v letech 2016–2023, činil 15,2 mld. Kč. NKÚ tyto prostředky kontroloval na úrovni systému řízení a provádění pozemkových úprav. Z toho NKÚ ověřil výdaje ve výši 2,3 mld. Kč z dokumentací jednotlivých projektů Státního zemědělského intervenčního fondu, tyto projekty byly zaměřeny na realizace polních cest a byly financovány z *Programu rozvoje venkova na období 2014–2020*. Fyzickou kontrolu pozemkových úprav v místech realizace Nejvyšší kontrolní úřad neprováděl.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období. Peněžní prostředky jsou uváděny včetně DPH, není-li uvedeno jinak.

IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

MZe a SPÚ vypracovaly strategické a koncepční materiály, ani jeden z nich neposkytuje informace o budoucím rozsahu PÚ

4.1 MZe nevypracovalo ucelenou strategii, která by zahrnovala komplexně oblast PÚ, tedy jejich rozsah i časové a finanční předpoklady k jejich realizaci. Dílčí informace v časově vymezeném období obsahují strategické a koncepční materiály státu zahrnující využití pozemkových úprav³². MZe tak nedisponuje ucelenou informací, jaké celkové finanční náklady budou PÚ vyžadovat a v jakém časovém horizontu dojde k jejich dokončení.

4.2 MZe nastavilo pro oblast PÚ obecně definované a neměřitelné cíle, což se negativně odrazilo v nedostatečném nastavení indikátorové soustavy, zejména co se týče dopadových indikátorů. Nastavení výstupových a výsledkových indikátorů statistického charakteru (např. počet projektů, počet parcel a výměra pozemků, kde byly provedeny PÚ) neumožňuje sledovat, zda přičiněním PÚ dochází např. ke snížení počtu povodňových či erozních událostí, příp. zda nedochází k těmto událostem na územích, kde byly PÚ již provedeny. Není tedy patrné, zda realizace PÚ měla pozitivní dopad na četnost těchto negativních jevů. NKÚ tak nemohl vyhodnotit účelnost vynaložených peněžních prostředků na PÚ ve vztahu k environmentálním opatřením.

4.3 V ČR bylo k datu 31. 12. 2022 celkem 13 076 KÚ. Z toho počet KÚ, ve kterých je třeba PÚ řešit, činí 12 232, tzn. že 844 KÚ nebude třeba do procesu PÚ zapojit; jedná se o katastry velkých měst, horských oblastí, vojenských újezdů apod. K datu 31. 12. 2023 byly komplexní

³² Např. *Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030, Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, Národní akční plán adaptace na změnu klimatu, Koncepce na ochranu před následky sucha pro území České republiky, Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky na období 2023–2027, Státní politika životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050.*

PÚ dokončeny³³ na 3 046 KÚ, to je pouze 24,90 % KÚ, na nichž je potřeba provést PÚ. Na 9 186 KÚ nebyly doposud PÚ provedeny.

→ *Dokončení všech PÚ bude vyžadovat nejméně 144 mld. Kč.*

4.4 NKÚ provedl hrubý odhad objemu peněžních prostředků nutných k dokončení všech PÚ. Pro dokončení všech PÚ na území ČR v počtu zbývajících 9 186 KÚ bude potřeba vydat minimálně 34,7 mld. Kč na návrhy PÚ a minimálně dalších cca 110,2 mld. Kč³⁴ bude třeba vynaložit na realizace opatření z PSZ. Celkem tedy na dokončení všech PÚ na území ČR bude v dnešních cenách potřeba minimálně 144,9 mld. Kč³⁵. PÚ představují kontinuální proces, kdy i v budoucnu bude probíhat dělení a scelování pozemků. Do procesu budou vstupovat noví vlastníci, dopady způsobené klimatickými změnami apod. Tento proces bude permanentně vyžadovat další finanční prostředky, zejména ze státního rozpočtu.

SPÚ vede Zásobník projektových dokumentací a staveb

4.5 Pro realizaci prvků PSZ využívá SPÚ *Zásobník projektových dokumentací a staveb* (dále také „ZPD“). V něm SPÚ eviduje připravované PÚ podle typu a výměr opatření, resp. eviduje zpracované projektové dokumentace (dále též „PD“) staveb, které jsou realizovány nebo připraveny k realizaci.

4.6 NKÚ zjistil, že k datu 24. 4. 2024 SPÚ evidoval v *Zásobníku projektových dokumentací a staveb* celkem 2 145 PD³⁶ pro realizaci prvků PSZ, předpokládaný objem peněžních prostředků na jejich realizaci činil 25,3 mld. Kč bez DPH. Z toho je 822 PD připravených k realizaci nebo částečně zrealizovaných s předpokládanou hodnotou výdajů 11,5 mld. Kč. To představuje s ohledem na stávající způsob a výši financování (cca 1,9 mld. Kč ročně ze státního rozpočtu) a personální kapacity SPÚ délku realizace cca šest let.

→ *SPÚ vyřadil z evidence 29 PD v souhrnné výši 3,03 mil. Kč.*

4.7 NKÚ kontrolou ZPD zjistil, že v období let 2000–2018 vynaložili SPÚ a jeho právní předchůdci celkovou částku 3 025 178,30 Kč³⁷ na vyhotovení 29 PD neúčelně a nehospodárně. SPÚ těchto 29 zaplacených projektových dokumentací nevyužil na realizaci vyprojektovaných prvků PSZ a vyřadil je ze své účetní evidence. Z uvedených 29 případů se týkalo šest PD období od vzniku SPÚ (2013) do roku 2018, na tyto projektové dokumentace vynaložil SPÚ peněžní prostředky v celkové výši 333 600 Kč.

→ *I přes schválený PSZ obce v deseti případech následně odmítly realizaci navrhovaných staveb.*

4.8 NKÚ zjistil případy, kdy obec jakožto účastník řízení o pozemkové úpravě schválila PSZ a na tomto základě SPÚ vyhotovil projektovou dokumentaci. Následně však obec odmítla projektovou dokumentaci či realizaci plánovaného prvku PSZ převzít. Investice do vypracování

³³ PÚ jsou z hlediska správního řízení ukončeny dnem nabytí právní moci rozhodnutí o výměně nebo přechodu vlastnických práv. K tomuto datu současně dochází i k obnově katastrálního operátu v systému katastru nemovitostí.

³⁴ Průměrné náklady na KoPÚ na jedno katastrální území činily 12 mil. Kč × 9 186 katastrálních území, na nichž je potřeba realizovat PÚ = cca 110,2 mld. Kč.

³⁵ Uvedené částky nejsou upraveny o předpokládaný cenový vývoj v následujících letech a dále nezahrnují realizaci PÚ v katastrálních územích, kde již byly v minulosti pozemkové úpravy provedeny.

³⁶ Výdaje SPÚ vynaložené na pořízení 2 122 PD činily 354,5 mil. Kč.

³⁷ Od vzniku SPÚ, tj. od roku 2013, se jedná o částku 333 600 Kč.

projektové dokumentace byla tímto neúčelně vynaložena, neboť prvek PSZ nebyl realizován. V případě, že obec odmítne provedenou realizaci plánovaného prvku PSZ převzít, stavba přechází do správy majetku SPÚ. Výdaje spojené se správou majetku³⁸ hradí SPÚ. Tyto sporné případy nemá SPÚ metodicky a právně ošetřeny. SPÚ tak nemůže obce sankcionovat za zmařené investice ze státního rozpočtu (v souvislosti s výdaji za vypracování projektové dokumentace) ani vymáhat náklady za správu převzatého majetku. NKÚ zjistil celkem 10 případů s výdaji v celkové výši 1 149 370 Kč, ve kterých obec i přes schválení PSZ odmítla následně podepsat písemný závazek s převzetím realizované stavby či převzetí samostatné projektové dokumentace nebo realizaci plánovaného prvku PSZ.

MZe neplnilo zákonem stanovené povinnosti – sledovat účelnost a hospodárnost vynakládaných výdajů

4.9 MZe neprovádělo sledování přínosů PÚ jako celku, získávalo pouze oddělené informace od SZIF za projekty realizované z PRV anebo od SPÚ za projekty realizované z NPO. Současně v kontrolovaném období provedlo MZe dvě veřejnosprávní kontroly u SPÚ zaměřené na smluvní plnění povinností³⁹, ve kterých MZe nezjistilo zásadní nedostatky. Nejednalo se o kontrolu zaměřenou na fungování systému ani na hospodárné a účelné vynakládání peněžních prostředků.

4.10 MZe disponovalo pouze informacemi o průběhu čerpání peněžních prostředků v rámci PRV a v rámci NPO, ale z pozice správce kapitoly státního rozpočtu⁴⁰ nesledovalo a nehodnotilo účelnost a hospodárnost peněžních prostředků vynakládaných na PÚ. Tím porušilo ustanovení § 39 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. a ustanovení § 11 odst. 4 zákona č. 320/2001 Sb. Chybějící ucelené informace o realizaci PÚ ztěžují řízení a financování PÚ jako celku.

Veřejně dostupná aplikace *Přehled pozemkových úprav* podává nespolehlivé údaje o realizovaných PÚ

4.11 Pro evidenci dat o PÚ využívají MZe a SPÚ veřejně dostupnou aplikaci *Přehled pozemkových úprav*, která je součástí portálu eAgri. Za správu a provoz této aplikace je zodpovědné MZe, za zadávání dat a jejich validaci pak SPÚ.

4.12 Úplné a přesné naplnění dat do aplikace *Přehled pozemkových úprav* v systému eAgri je základní podmínkou, která umožňuje využití aplikace pro řízení a provádění PÚ. A dále podmínkou pro to, aby ve vztahu k veřejnosti podávala spolehlivé a úplné údaje k realizovaným PÚ.

4.13 NKÚ zjistil, že peněžní prostředky ve výši 6 146 021 Kč vynaložené na vytvoření a správu aplikace *Přehled pozemkových úprav* nevedly k dosažení stanoveného účelu, neboť ani k datu ukončení kontroly nedisponuje MZe ucelenými relevantními a přesnými informacemi o provedených a plánovaných PÚ v ČR.

4.14 NKÚ analýzou zjistil, že podíl záznamů s neúplnými či nesprávnými údaji v aplikaci *Přehled pozemkových úprav* byl 50,19 %. V průběhu kontroly začal SPÚ chybná data v aplikaci mazat, aniž by doplnil věrohodné údaje. NKÚ zjistil, že podíl záznamů s neúplnými či nesprávnými údaji se ke dni 14. 6. 2024 zvýšil na 68,10 %. Tato chybovost demonstruje

³⁸ Např. údržba, sečení trávy, zálivka zeleně aj.

³⁹ Dohoda mezi MZe a SPÚ ze dne 25. 11. 2021 o vymezení kompetencí a způsobu spolupráce při zabezpečování závazků vyplývajících pro Českou republiku při čerpání podpory z *Národního plánu obnovy*.

⁴⁰ Kapitola 329 – *Ministerstvo zemědělství*.

nespolehlivost aplikace *Přehled pozemkových úprav* v sumárních přehledech, které SPÚ vydává za delší období a které MZe využívá pro plánování a finanční řízení PÚ.

4.15 Navíc výstupy aplikace *Přehled pozemkových úprav* podávají ve vztahu k veřejnosti nespolehlivé údaje o realizovaných PÚ. NKÚ např. zjistil, že náklady na jeden běžný metr polní cesty vykazované v aplikaci *Přehled pozemkových úprav* činily 1,47 Kč (viz příklad č. 1), ale také 144 478 173 Kč (viz příklad č. 2). Další příklady jsou uvedeny v příloze č. 3 tohoto kontrolního závěru.

Příklad č. 1

SPÚ realizoval jednoduchou PÚ č. 335 v KÚ Strážnice na Moravě. NKÚ zjistil, že SPÚ v aplikaci *Přehled pozemkových úprav* k datu 24. 4. 2024 uváděl náklady na jeden běžný metr polní cesty ve výši 1,47 Kč, kdy dle této aplikace byl rozsah polní cesty 1 100 m a celkové náklady 1 619,00 Kč. Takto veřejnosti nesprávně vykazované údaje demonstrují nespolehlivost aplikace, která nedává záruky pravdivých informací o realizaci PÚ.

4.16 SPÚ po upozornění NKÚ nesprávné hodnoty v aplikaci *Přehled pozemkových úprav* vymazal, avšak nedoplnil skutečné hodnoty, jak ukazuje příklad č. 2.

Příklad č. 2

SPÚ realizoval KoPÚ č. 2225 v KÚ Pesvice. NKÚ zjistil, že SPÚ v aplikaci *Přehled pozemkových úprav* nejprve uváděl náklady na jeden běžný metr polní asfaltové cesty ve výši 144 478 173,00 Kč, kdy dle této aplikace byl rozsah polní cesty 1,48 m a celkové náklady 213 827 696,00 Kč. Takto veřejnosti nesprávně vykazované údaje byly Státním pozemkovým úřadem v průběhu kontroly NKÚ upraveny tak, že náklady na cestu byly vymazány a byla ponechána pouze hodnota rozsahu cesty, tedy 1,48 m. K datu 12. 6. 2024 pak aplikace uváděla náklady na polní cestu ve výši 0,00 Kč.

4.17 SPÚ připravuje nový informační systém pro řízení a plánování PÚ, s plným provozem od ledna 2025, s předpokládanou výší vynaložených peněžních prostředků 4,8 mil. Kč. K tomu je potřeba přičíst dalších 3,6 mil. Kč za ad hoc služby a 1,1 mil. Kč za údržbu a podporu na 48 měsíců. Pro tento nový informační systém však nemá správná a úplná data. Oprava a verifikace dat pro následný přenos do nového informačního systému by si dle NKÚ vyžádaly ze strany SPÚ vynaložení dalších peněžních prostředků.

Z PRV bylo na polní cesty vynaloženo více než 2,3 mld. Kč

4.18 Jelikož aplikace *Přehled pozemkových úprav* uvádí neúplné a nesprávné údaje, NKÚ ve snaze zjistit skutečné náklady na jeden metr polní cesty vypracoval analýzu dat z informačního systému SZIF za období let 2016–2023 (jednalo se o data o pozemkových úpravách hrazených z PRV).

4.19 K tomuto účelu NKÚ využil zdrojová data z databáze SZIF – konkrétně především údaje z žádostí o dotaci, žádostí o platbu a soupisek účetních dokladů. Z popisu polní cesty uvedeného v žádosti o dotaci zjistil NKÚ délku a šířku polní cesty. V nákladech na polní cestu jsou započítány všechny její prvky včetně výhybek, odboček, propustí, výsadby zeleně podél polní cesty apod.

4.20 V rámci PRV schválil SZIF celkem 294 projektů, na jejichž základě bylo vybudováno nebo zrekonstruováno 447 km polních cest, na které SZIF vyplatil dotace ve výši cca 2,3 mld. Kč. Celkový přehled uvádí tabulka č. 1 na následující straně.

Tabulka č. 1: Základní údaje o polních cestách podpořených z PRV

Druh polní cesty	Délka cest v m	Celkem m ²	Průměrné náklady na jeden m ² (v Kč)	Celkové výdaje ⁴¹ (v Kč)
Hlavní	308 631,49	1 379 647,44	1 279,28	1 649 891 136
Vedlejší	125 361,54	488 508,37	1 355,73	624 014 088
Doplňková	13 054,96	46 037,48	1 254,31	54 474 861
Celkový součet	447 047,99	1 914 193,29	1 304,15	2 328 380 085

Zdroj: data SZIF; vypracoval NKÚ.

4.21 NKÚ zjistil, že náklady na jeden m² dle druhu a šíře polní cesty se pohybovaly v rozpětí od 135,47 Kč do 4 781,48 Kč. Průměrné náklady na jeden m² polních cest byly 1 304,15 Kč⁴². Parametry nákladů na jeden m² dle druhů polních cest jsou uvedeny v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2: Minimální a maximální parametry polních cest podpořených z PRV

Druh polní cesty	Min./max.	Délka cesty v m	Šířka cesty v m	Průměrné náklady na jeden m ² (v Kč)
Polní cesta hlavní	Min.	100,00	3,00	135,47
Polní cesta hlavní	Max.	4 985,00	6,50	3 479,14
Polní cesta vedlejší	Min.	19,00	2,50	198,10
Polní cesta vedlejší	Max.	6 445,00	5,00	4 781,48
Polní cesta doplňková	Min.	26,12	3,00	383,05
Polní cesta doplňková	Max.	1 331,80	6,00	2 673,35

Zdroj: data SZIF; vypracoval NKÚ.

Pozn.: Interaktivní zobrazení dat obsažených v kontrolním závěru lze najít zde:

<https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=14469>.

Nulová finanční spoluúčasť obcí a vlastníků pozemků na realizaci PÚ

4.22 V ČR hradí náklady na PÚ stát. Na úhradě těchto nákladů se však mohou podílet i účastníci PÚ, popřípadě i jiné fyzické a právnické osoby, mají-li zájem na provedení PÚ⁴³. Stát jim může poskytnout subvence nebo dotace podle zvláštních právních předpisů. Společné spolufinancování ze strany obcí nebylo realizováno. NKÚ zjistil pouze čtyři případy, kdy obce samy na vlastní náklady realizovaly prvky PSZ.

→ V Bavorsku je poskytován státní příspěvek na PÚ do výše 75 %, resp. 65 %.

4.23 NKÚ pro účely mezinárodního srovnání porovnal provádění PÚ mj. ve Svobodném státě Bavorsko, kde jsou PÚ nejvýznamnějším nástrojem k prosazení zájmů v oblasti ochrany krajiny. Náklady na provedení PÚ hradí Spolková republika Německo, Svobodný stát Bavorsko a dále obce a majitelé pozemků, kteří mají na PÚ zájem.

4.24 Obce a zemědělci se ve Svobodném státě Bavorsko finančně spolupodílejí v oblasti plánování a výstavby silnic a stezek, vodních ploch, opatření územního hospodářství, opatření pro volný čas a rekreaci, a to až do výše 25 % nákladů, na úpravu vinic až do výše 35 % nákladů.

⁴¹ Výdaje uplatněné v žádosti o dotaci.

⁴² NKÚ pro úplnost dodává, že finanční náročnost vybudování 1 km cyklostezky se pohybovala ve velmi širokém rozmezí od 746 Kč/m² do 12 718 Kč/m², resp. od 1 461 000 Kč/km do 31 215 000 Kč/km. Toto zjištění NKÚ publikoval v kontrolním závěru z kontrolní akce č. 20/11 – Výstavba, údržba a opravy cyklistické infrastruktury.

⁴³ Dle ustanovení § 17 zákona č. 139/2002 Sb.

Předpoklady vytvořené pro naplnění cílů KoPÚ zůstaly ve velké míře nevyužity

4.25 Souhrnný výsledek a celkový poměr navržených a realizovaných opatření ke zpřístupnění pozemků a protierozních, vodohospodářských a ekologických opatření ukazuje tabulka č. 1 v příloze č. 2 tohoto kontrolního závěru.

4.26 Z celkového množství navržených opatření bylo od roku 2013 do 15. 4. 2024 realizováno pouze 1,31 % technických protierozních opatření, 8,15 % vodohospodářských opatření sloužících ke zlepšení vodního režimu, 1,53 % opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí a 6,74 % opatření ke zpřístupnění pozemků (polních cest). Pomalý postup realizace navržených společných zařízení (dále také „SZ“) ukazuje na skutečnost, že předpoklady vytvořené pro naplnění cílů KoPÚ zůstaly ve velké míře nevyužity.

SPÚ u jedné z kontrolovaných KoPÚ nevyhodnotil důvody, naléhavost a účelnost žádosti o PÚ

4.27 SPÚ vždy zahajuje řízení o PÚ na základě požadavků většinových vlastníků⁴⁴, přičemž požadavky posuzuje⁴⁵ z pohledu naléhavosti a účelnosti provedení PÚ. K těmto žádostem se SPÚ vyjadřuje v písemném sdělení do 30 dnů. Komplexní pozemková úprava, u níž není zřejmé, zda byl naplněn vedle zájmů většinových vlastníků dotčených pozemků také zájem veřejný a zda byl rovněž zohledněn zájem menšinových vlastníků, je popsána v příkladu č. 3.

Příklad č. 3

NKÚ u posuzované komplexní pozemkové úpravy zjistil, že ani z jedné z 16 podaných žádostí o PÚ nevyplývalo, jakou změnu jednotliví žadatelé požadovali a čeho chtěli PÚ docílit. Většinové vlastníky tvořily personálně propojené fyzické a právnické osoby. A dále obec, která zahrnuje do žádosti veškeré pozemky ve svém vlastnictví, tedy i pozemky a budovy v intravilánu obce, jako je např. budova obecního úřadu. V tomto případě nebyly PÚ možné⁴⁶.

Podané žádosti nebyly nikterak zdůvodněny a neobsahovaly žádné přílohy. Spisová dokumentace SPÚ neobsahovala vyhodnocení či stanovisko k účelnosti a odůvodnění realizace PÚ ve smyslu nutnosti provést protierozní či jiné účinné opatření v případě výskytu těchto negativních jevů. Ze systému *Monitoring eroze zemědělské půdy* nevyplývá, že by na daném území byla v minulosti zaznamenána erozní událost.

Ze zápisu z úvodního jednání nevyplývá, že by SPÚ přítomné seznámil s věcnými důvody zahájení PÚ, resp. se záměrem a cíli žadatelů o PÚ, na jejichž podnět byly PÚ zahájeny.

SPÚ do komplexní pozemkové úpravy dodatečně zařadil pozemky, na kterých je dle územního plánu obce plánována výstavba. Tím bylo dotčeno několik menšinových vlastníků, kteří nebyli ze strany SPÚ vyrozuměni o důvodu a účelu zařazení těchto pozemků do KoPÚ. SPÚ do komplexní pozemkové úpravy zařadil i pozemky, na kterých se fyzicky nachází a je rovněž i v územním plánu vyznačeno sportovní letiště. SPÚ nezjišťoval a neověřoval provozní podmínky letištní plochy ani si k plánovaným prvkům PSZ nevyžádal stanovisko od kompetentních orgánů, které se ke schválení provozu letiště vyjadřují⁴⁷, neboť provoz je

⁴⁴ Vlastníci, kteří vlastní více než polovinu výměry zemědělské půdy v dotčeném území.

⁴⁵ Dle ustanovení § 6 zákona č. 139/2002 Sb.

⁴⁶ Ustanovení § 4 odst. 3 vyhlášky č. 13/2014 Sb.

⁴⁷ Z pověření Ministerstva dopravy dle ustanovení § 82 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, je správním orgánem v České republice Letecká amatérská asociace (www.laacr.cz).

svázán danými předpisy. Spisová dokumentace neobsahovala žádný záznam, že by SPÚ posuzoval a vyhodnocoval funkční celek v souladu s vybudovanou infrastrukturou k letištní ploše, a tedy nutnost souhlasu majitele pozemku⁴⁸. Přesto SPÚ zařadil pozemky pod letištní plochou do řízení o PÚ a naplánoval v rámci PSZ vyasfaltovat stávající polní cestu protínající napříč plochu letiště a podél této polní cesty vysázet stromy.

SPÚ se nezabýval kompromisním řešením, respektive nehledal vhodné řešení umožňující jak provoz letiště, tak realizaci povrchu polní cesty a jejího křížení s letištní plochou v souladu s provozními předpisy. Jak vyplývá z podstaty věci, neexistuje z hlediska funkčnosti dostupná adekvátní náhrada za plochu vzletové a přistávací dráhy a vytvořené infrastruktury.

4.28 SPÚ v popsaném případě nepostupoval transparentně a předvídatelně, neboť nevyhodnotil řádně žádost většinových vlastníků o PÚ, tedy důvody, naléhavost a účelnost PÚ⁴⁹. S menšinovými vlastníky komunikoval nedostatečně, nevysvětlil důvody svých dílčích kroků v rámci řízení o KoPÚ a nehledal nejvhodnější kompromisní řešení v rámci navrhovaných prvků PSZ. Dále neposoudil míru a intenzitu veřejného zájmu a jeho střet se zájmy jednotlivých vlastníků pozemků. V tomto kontextu rovněž nezohlednil funkční celky pozemků a přilehlých ploch. SPÚ také nevysvětlil dostatečně vlastníkům pozemků, na kterých je dle územního plánu plánována výstavba, smysl a důvody zařazení jejich pozemků do řízení o KoPÚ.

4.29 NKÚ ze spisu o KoPÚ vedeného u SPÚ zjistil, že minoritní vlastníci ani po osmi letech od zahájení správního řízení nebyli ze strany SPÚ informováni, co mohou od KoPÚ očekávat. Nemohou tedy vyhodnotit, jak se řízení o KoPÚ může dotknout jejich zájmů soukromých a finančních či vlastnických práv k dotčeným pozemkům.

SPÚ od roku 2013 téměř 80 % disponibilních peněžních prostředků vynaložil na výstavbu či rekonstrukce polních cest

4.30 Jedním z hlavních cílů PÚ⁵⁰ je v co největší možné míře reagovat na jedno z nejvýznamnějších témat současnosti, kterým je klimatická změna a její dopady na společnost. Současný způsob využívání krajiny snižuje její odolnost vůči probíhajícím změnám. Narůstající teplota a její výkyvy, hydrologické extrémy v podobě epizod sucha a povodní lze považovat za důsledky, na které je potřeba se adaptovat⁵¹. V rámci PÚ by měla být navrhována zejména taková řešení a opatření, která budou dostatečně účinná v klimatických podmínkách předpovídaných pro druhou polovinu 21. století, umožní lépe se vyrovnávat s klimatickými a hydrologickými extrémy a současně zamezí zrychlené erozi půdy⁵². Za roky 1991–2023 realizoval SPÚ a jeho právní předchůdci:

- 4 056,96 km polních cest,
- 859,41 ha vodohospodářských opatření,
- 940,53 ha protierozních opatření,
- 1 984,63 ha ekologických opatření.

4.31 MZe ani SPÚ nesledují, v jaké míře se skutečně zlepšila prostupnost krajiny a zda realizovaná ekologická, vodohospodářská a protierozní opatření skutečně vedla k tomu, aby se dopady negativních klimatických jevů (povodně, sucho, eroze půdy) na území, kde byly PÚ

⁴⁸ Ve smyslu ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 139/2002 Sb.

⁴⁹ Tak, jak ukládá ustanovení § 6 zákona č. 139/2002 Sb.

⁵⁰ Ustanovení § 2 zákona č. 139/2002 Sb.

⁵¹ *Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky do roku 2030.*

⁵² *Koncepce pozemkových úprav na období let 2021–2025.*

provedeny, zmírnily či eliminovaly. Není zřejmé, zda realizované projekty dostatečně účinně plní environmentální funkci.

4.32 Pro plánování a řízení PÚ má SPÚ preferovat opatření podporující biodiverzitu a adaptaci na klimatickou změnu, jak ukládá zejména *Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030*⁵³. Od roku 2013 do 15. 4. 2024 SPÚ vynaložil 15,3 mld. Kč na realizaci PÚ (viz tabulka č. 1 v příloze č. 2), z toho na:

- opatření ke zpřístupnění pozemků (výstavbu, opravy a rekonstrukce polních cest) 12 mld. Kč, tedy 78,39 %,
- protierozní opatření bez organizačních a agrotechnických opatření 0,6 mld. Kč, tedy 3,59 %,
- vodohospodářská opatření 2,2 mld. Kč, tedy 14,65 %,
- opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí 0,5 mld. Kč, tedy 3,37 %.

4.33 Jak vyplývá z výše uvedených informací, SPÚ vynaložil na zpřístupnění pozemků 12 mld. Kč, na environmentální opatření 3,3 mld. Kč⁵⁴.

Rozdíly mezi pořizovacími cenami doprovodné zeleně byly v řádu stovek procent

4.34 Nedílnou součástí realizovaných prvků PSZ byla také doprovodná zeleň. Zpravidla se jednalo o krytokořenné (s půdním balem) sazenice stromů – s výškou od 120 do 300 cm a obvodem kmene 10–12 cm, příp. 12–14 cm.

4.35 SPÚ prováděl výběr dodavatele podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek⁵⁵, kdy hodnotícím kritériem byla ekonomická výhodnost nabídky hodnocená podle nejnižší nabídkové ceny. Cena za jednotlivé položky nebyla pro výběr nejvhodnější nabídky relevantní. Přesto NKÚ zjistil značný rozdíl mezi pořizovacími cenami doprovodné zeleně. Například cena sazenice stromů javor mléč a jasan ztepilý o výšce 175–250 cm činila u jednoho z ověřovaných prvků PSZ 200 Kč, cena sazenice stejných stromů o výšce 200–220 cm u jiného prvku PSZ činila 2 500 Kč, tj. byla vyšší o 1 150 %. U dalšího z ověřovaných prvků PSZ cena sazenice stromu dub zimní o výšce 175–250 cm činila 300 Kč, u jiného činila cena stejné sazenice 4 195 Kč, tj. byla vyšší o 1 298 %.

Zájmy zainteresovaných subjektů vytváří vyšší nároky na rozpočet PÚ

4.36 Do plánování a realizace PÚ vstupují různé subjekty (viz příloha č. 4 tohoto kontrolního závěru), které svými požadavky a prioritami zvyšují finanční nároky na rozpočet určený pro pozemkové úpravy. Vlivem roztržitého zájmu a kompetencí zapojených subjektů se stává koordinace procesů PÚ složitější.

⁵³ Schválena usnesením vlády ČR ze dne 2. května 2016 č. 392.

⁵⁴ Součet protierozních opatření, vodohospodářských opatření a opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí.

⁵⁵ Zpravidla na základě podlimitního řízení dle § 52 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
DPH	Daň z přidané hodnoty
KPÚ	Krajské pobočky Státního pozemkového úřadu (krajské pozemkové úřady)
KoPÚ	Komplexní pozemková úprava
KÚ	Katastrální území
MZe	Ministerstvo zemědělství
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NPO	<i>Národní plán obnovy</i>
PD	Projektová dokumentace
PRV	<i>Program rozvoje venkova na období 2014–2020</i>
PSZ	Plán společných zařízení
PÚ	Pozemkové úpravy
RSS	Rozbor současného stavu
SPÚ	Státní pozemkový úřad
SZ	Společná zařízení
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
ZPD	<i>Zásobník projektových dokumentací a staveb</i>

Seznam příloh

- Příloha č. 1: Vývoj čerpání peněžních prostředků na PÚ v období 1991–2023 dle jednotlivých zdrojů financování
- Příloha č. 2: Přehled opatření navržených a realizovaných v ČR od roku 2013
- Příloha č. 3: Příklady nákladů na jeden běžný metr polní cesty podle aplikace *Přehled pozemkových úprav*
- Příloha č. 4: Roztříštěnost zájmů a kompetencí v oblasti PÚ

Vývoj čerpání peněžních prostředků na PÚ v období 1991–2023 dle jednotlivých zdrojů financování

Tabulka č. 1: Financování PÚ za roky 1991–2023

(v mil. Kč)

Roky	RSPÚ (a)	PRV (b)	OPŽP	NPO (b)	Ostatní (c)	VPS	PF ČR	OP RVMZ	ŘSD	MŽP	PPPO (d)	1991–2005	Celkem
1991–2005	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4 681	4 681
2006	–	–	–	–	4,0	456,0	74,0	573,0	138,0	4,0	–	–	1 249
2007	–	–	–	–	1,0	663,0	153,0	277,0	77,0	1,0	65,0	–	1 237
2008	–	349,0	–	–	2,0	800,0	243,0	5,0	130,0	–	45,0	–	1 574
2009	–	870,0	–	–	14,0	629,0	218,0	–	102,0	1,0	113,0	–	1 947
2010	–	507,0	–	–	0,5	700,0	346,0	–	44,0	0,5	117,0	–	1 715
2011	–	436,0	–	–	4,0	697,0	309,0	–	24,0	0,3	150,0	–	1 620
2012	–	317,2	–	–	0,2	611,1	373,3	–	45,3	0,04	227,4	–	1 575
2013	51,1	415,0	–	–	0,1	699,1	–	–	6,6	0,2	–	–	1 172
2014	51,6	1 389,6	–	–	0,6	675,4	–	–	56,5	–	–	–	2 174
2015	106,2	637,6	–	–	9,4	707,3	–	–	17,9	–	–	–	1 478
2016	344,3	142,4	–	–	0,5	700,0	–	–	66,8	–	–	–	1 254
2017	259,9	1 015,4	–	–	1,5	700,0	–	–	11,3	–	–	–	1 988
2018	262,6	1 050,6	–	–	0,5	700,0	–	–	48,1	–	–	–	2 062
2019	200,0	958,3	21,0	–	0,5	700,0	–	–	52,9	–	–	–	1 933
2020	657,7	134,2	3,6	–	0,3	700,0	–	–	54,9	–	–	–	1 551
2021	869,7	34,6	24,1	64,3	3,8	1 972,1	–	–	39,3	–	–	–	3 008
2022	1 445,1	4,2	5,0	234,9	5,8	27,9	–	–	80,7	–	–	–	1 804
2023	1 647,9	–	–	483,4	1,6	–	–	–	59,0	–	–	–	2 192
Celkem	5 896,0	8 261,1	54,00	783,0	50,3	12 137,9	1 716,3	855,0	1 054,3	7,04	718,0	4 681,0	36 214

Zdroj: data SPÚ zjištěná ke dni 31. 12. 2023; vypracoval NKÚ.

Pozn.:

Součtové rozdíly v tabulce jsou způsobeny zaokrouhlením.

a – Rozpočet Státního pozemkového úřadu – Státní pozemkový úřad od 1. 1. 2013 převzal financování pozemkových úprav po zaniklém Pozemkovém fondu ČR.

b – Celkové prostředky vyčleněné na předfinancování pozemkových úprav realizovaných v daném roce.

c – Rozpočty obcí a měst.

d – Protipovodňová a protierozní opatření (na základě usnesení vlády ČR ze dne 15. listopadu 2006 č. 1304, k Dokumentaci programu 129 120 Podpora prevence před povodněmi II a ke změně usnesení vlády ze dne 12. dubna 2006 č. 383 a ze dne 10. května 2006 č. 496).

RSPÚ = rozpočet Státního pozemkového úřadu

OPŽP = operační program Životní prostředí 2014–2020

VPS = kapitola státního rozpočtu 398 – Všeobecná pokladní správa

PF ČR = Pozemkový fond České republiky

OP RVMZ = operační program Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství

ŘSD = Ředitelství silnic a dálnic

MŽP = Ministerstvo životního prostředí

Tabulka č. 2: Stav administrace operace 4.3.1 Pozemkové úpravy v rámci PRV

Stav administrace operace 4.3.1 Pozemkové úpravy	
Počet zaregistrovaných žádostí	349
Částka za zaregistrované žádosti (v Kč)	3 519 656 487
Alokace (v Kč)	3 993 267 207
Počet žádostí navržených k proplacení	334
Částka za schválené žádosti (v Kč)	3 348 392 384
Proplacené žádosti	333
Proplaceno (v Kč)	3 317 101 669

Zdroj: data MZe zjištěná ke dni 17. 6. 2024; vypracoval NKÚ.

Tabulka č. 3: Stav administrace NPO, investice 2.6.4

Stav administrace investice 2.6.4	
Počet zaregistrovaných žádostí	158
Částka způsobilých výdajů za zaregistrované žádosti (v Kč)	761 775 400,77
Alokace (v Kč)	826 400 000
Proplacené žádosti	137
Proplaceno (v Kč)	657 994 862,91

Zdroj: data MZe zjištěná ke dni 22. 5. 2024; vypracoval NKÚ.

Tabulka č. 1: Přehled opatření navržených a realizovaných v ČR od roku 2013

Druh opatření	Navržená opatření celkem (km/ha)	Realizovaná opatření (km/ha)	Podíl realizovaných opatření na navržených opatřeních (%)	Výdaje na realizovaná opatření (Kč)	Podíl výdajů na realizovaná opatření na celkových výdajích (%)
Opatření ke zpřístupnění pozemků (polní cesty)	30 698,71 km	2 068,97 km	6,74	11 993 363 939,51	78,39
Protierozní opatření (nezahrnuje organizační a agrotechnická opatření)	23 823,19 ha	313,53 ha	1,31	549 126 910,47	3,59
Vodohospodářská opatření	6 140,20 ha	500,41 ha	8,15	2 242 113 537,50	14,65
Opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí	45 302,56 ha	694,63 ha	1,53	515 450 519,40	3,37
Celkem	–	–	–	15 300 054 906,88	100,00

Zdroj: data SPÚ zjištěná ke dni 15. 4. 2024; vypracoval NKÚ.

Tabulka č. 1: Příklady nákladů na jeden běžný metr polní cesty podle aplikace *Přehled pozemkových úprav v systému eAgri – analýza NKÚ*

Číslo PÚ	Okres	Katastrální území	Druh povrchu	Rozsah v m	Cena v Kč	Cena v Kč/m
2225	Chomutov	Pesvice	Asfaltový	1,48	213 827 696,00	144 478 173,00
8806	Jindřichův Hradec	Sedlo u Číměře	Penetrační	1,69	19 523 614,00	11 552 434,32
3290	Havlíčkův Brod	Bezděkov u Libice nad Doubravou	Asfaltový	1,29	14 710 816,31	11 492 825,23
2676	Most	Lišnice	Asfaltový	2 245,00	20 149 822 680,00	8 975 422,13
2676	Most	Lišnice	Penetrační	1 010,00	11 086 619 350,00	10 976 850,84
3274	Opava	Holasovice	Asfaltový	1,67	12 848 099,00	7 693 472,46
3178	Blansko	Borotín u Boskovic	Štěrkový	1,58	10 417 110,00	6 635 101,91
7555	Pelhřimov	Březina u Hořepníku	Penetrační	0,94	5 538 141,00	5 891 639,36
4468	Hodonín	Šardice	Asfaltový	1,94	8 309 080,00	4 283 030,93
2000	Olomouc	Grygov	Asfaltový	0,98	3 377 000,00	3 445 918,37
2192	Frýdek-Místek	Komorní Lhotka	Penetrační	1 965,00	86 418,00	43,98
591	Brno-město	Kníničky	Ostatní	1 313,00	54 000,00	41,13
1029	Zlín	Halenkovice	Ostatní	1 576,00	61 880,00	39,26
1050	Náchod	Dolní Radechová	Ostatní	2 451,00	81 000,00	33,05
1256	Prostějov	Dešná	Nezpevněný	2 074,00	57 427,00	27,69
2839	Rokycany	Olešná u Radnic	Asfaltový	950,00	18 150,00	19,11
3540	Hradec Králové	Račice nad Trotinou	Asfaltový	425,00	3 000,00	7,06
651	Hodonín	Blatnice pod Svatým Antonínkem	Ostatní	3 800,00	10 900,00	2,87
1829	Hodonín	Sudoměřice	Ostatní	475,00	1 342,00	2,83
335	Hodonín	Strážnice na Moravě	Ostatní	1 100,00	1 619,00	1,47

Zdroj: data SPÚ zjištěná ke dni 24. 4. 2024; vypracoval NKÚ.

Tabulka č. 1: Roztříštěnost zájmů a kompetencí v oblasti PÚ

Subjekt	Oblast zájmů a kompetencí	Hlavní výkonné orgány
MZe	Monitoring eroze	VÚMOP
	Ochrana před povodněmi	Meziresortní komise
	Lesní hospodářství	Státní lesy, obce
MŽP	Ochrana přírody a krajiny	Obce, kraje, AOPK
	Ochrana zemědělského půdního fondu včetně eroze	Obce a kraje
	Ochrana před povodněmi	Meziresortní komise
	Ochrana jakosti a kvality vod	Obce
SPÚ	PÚ, stavby SZ, monitoring eroze	KPÚ
	Správa státní zemědělské půdy	KPÚ
MMR	Územní plánování	Obce a kraje
	Stavební řízení	Obce
	Regionální rozvoj	Obce a kraje
ČÚZK	Správa katastru nemovitostí	Katastrální úřady
	Mapování a obnova katastrálního operátu KoPÚ	Katastrální úřady
ÚZSVM	Správa státní nezemědělské půdy	Územní pracoviště ÚZSVM
Obec	Schválení PSZ	Zastupitelstvo obce
MD	Plánování a rozvoj dopravní infrastruktury	Ředitelství silnic a dálnic
Vlastník	Vlastní zájem	Vlastník

Zdroj: vypracoval NKÚ, upraveno podle zdroje: Mazín, Alexandr Václav: *Pozemkové úpravy v kulturní krajině*. Západočeská univerzita v Plzni 2014, s. 34.

Pozn.:

- MŽP = Ministerstvo životního prostředí
MMR = Ministerstvo pro místní rozvoj
ČÚZK = Český úřad zeměměřický a katastrální
ÚZSVM = Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových
MD = Ministerstvo dopravy
VÚMOP = Výzkumný ústav meliorací a ochrany půdy, v. v. i.
AOPK = Agentura ochrany přírody a krajiny ČR