09/12

Podpora rybářství v České republice podle operačních programů v letech 2004–2008

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/12. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo:

- ověřit, zda peněžní prostředky určené na podporu rybářství v rámci operačních programů na léta 2004–2008 byly poskytnuty a použity v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami;
- ověřit, zda byly vytvořeny předpoklady pro realizaci jednotlivých opatření operačního programu *Rybářství* a čerpání peněžních prostředků *Evropského rybářského fondu* určených pro Českou republiku na léta 2007–2013.

Kontrolováno bylo období let 2004 až 2008, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrola byla prováděna od dubna 2009 do listopadu 2009.

Kontrolované osoby:

- Ministerstvo zemědělství (dále jen „MZe“);
- Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“) včetně regionálních odborů se sídlem v Praze, Českých Budějovicích a Brně;
- 11 vybraných příjemců finančních prostředků (dále také „žadatelé“ nebo „příjemci“):

  DELIMAX, a.s., Hodonín, Bratislavská 1647/3;
  DIANA – MRÁZEK – EKO spol. s r.o., Kolín II, Náměstí republiky čp. 31;
  FISH MARKET a. s., Třeboň, Rybářská 801;
  Jan Houška, Stráž nad Nežárkou, Jindřichova 207;
  LÍŠNO a.s., Konopiště 24, Benešov u Prahy;
  Rybářství Hluboká a.s., Hluboká nad Vltavou, Tyršova 681;
  Rybářství Hodonín, s.r.o., Hodonín, Písečná 741;
  Rybářství Třeboň Hld. a.s., Třeboň, Rybářská 801;
  Rybníkářství Pohořelice a.s., Pohořelice, Vídeňská 717;
  S.M.K., a.s., Blansko, Skalní mlýn 96;
  Rybářství Třeboň a.s., Třeboň, Rybářská 801.

U Rybářství Hluboká a.s., nebyla kontrola provedena, neboť k 1. červenci 2009 byla tato společnost zrušena bez likvidace a jmění zaniklé společnosti i její pohledávky a závazky přešly na společnost Rybářství Třeboň Hld. a.s.

Námitky proti kontrolnímu protokolu podané Mze, SZIF a příjemcem Janem Houškou byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podaná MZe, SZIF a Janem Houškou byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VII. zasedání, konaném dne 22. března 2010,

schválilo usnesením č. 6/VII/2010

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Podpora českého rybářství spolufinancovaná z prostředků EU byla v programovém období 2004–2006 prováděna v rámci operačního programu *Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství* (dále jen „OP RVMZ"), v programovém období let 2007–2013 je prováděna v rámci operačního programu *Rybářství* (dále jen „OP *Rybářství*").

OP RVMZ

OP RVMZ umožňoval čerpání prostředků z *Evropského zemědělského podpůrného a garančního fondu* a *Finančního nástroje na podporu rybolovu*.

OP RVMZ se skládal ze tří priorit, které byly dále rozpracovány do sedmi opatření a čtrnácti podopatření. V prioritě 2 bylo obsaženo i opatření 2.3 OP *Rybářství*, jehož cílem bylo zvýšení produktivity práce, konkurenceschopnosti a kvality produktů. Opatření bylo rozděleno do těchto podopatření:

– **2.3.1. *Zpracování ryb a marketing výrobků z ryb***

Cílem byla výstavba nových zpracovatelských zařízení nebo rekonstrukce stávajících tak, aby jejich provoz splňoval výrobní, hygienické a sanitární podmínky podle standardů EU, a modernizace nebo pořízení nového technologického vybavení na zpracování ryb.

– **2.3.2. *Chov vodních živočichů – akvakultura***

Hlavním cílem tohoto podopatření bylo podporovat zvýšení produkční kapacity akvakultury (výstavba nových jednotek nebo rozšíření stávajících jednotek) a modernizace již existujících jednotek akvakultury bez zvýšení výrobní kapacity.

– **2.3.3. *Činnosti prováděné odborníky v rybářství a propagační opatření***

Toto podopatření se dále členilo na tři investiční záměry:

a) založení producentských organizací,
b) snížení patologických rizik při chovu ryb,
c) podpora hledání nových odbytišť.

OP *Rybářství*

Tento program byl vypracován a schválen pro programové období 2007–2013 a je financován z prostředků *Evropského rybářského fondu* (dále jen „EFF") a ze státního rozpočtu.

V OP *Rybářství* byly vymezeny následující prioritní osy:

– **Prioritní osa 2 – *Akvakultura, zpracování produktů rybolovu a akvakultury a jejich uvádění na trh*** – cílem je zvýšení přidané hodnoty, snížení výrobních nákladů, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí souvisejícího s akvakulturou, prosazování rovnosti žen a mužů při rozvoji odvětví rybářství. Prioritní osa je rozdělena na následující opatření:

- opatření 2.1 – *Opatření pro produktivní investice do akvakultury*,
- opatření 2.2 – *Opatření na ochranu vodního prostředí*,
- opatření 2.3 – *Opatření v oblasti zdraví zvířat*,
- opatření 2.4 – *Investice do zpracování a uvádění na trh*.

- **Prioritní osa 3 – *Opatření ve společném zájmu*** – má přispívat na podporu modernizace výroby za použití inovativních výrobních metod a technologií, zvýšení spotřeby ryb v České republice, zejména sladkovodních, ochranu a rozvoj vodních živočichů, zlepšování vodního prostředí, zdokonalení odbornosti pracovníků v rybářství, zhodnocení získaných vědeckých poznatků. Prioritní osa je rozdělena na následující opatření:
  - opatření 3.1 – *Společné činnosti,*
  - opatření 3.2 – *Opatření na ochranu a rozvoj vodních živočichů a rostlin*,
  - opatření 3.3 – *Podpora a rozvoj nových trhů a propagační kampaně*,
  - opatření 3.4 – *Pilotní projekty.*
- **Prioritní osa 5 – *Technická pomoc*** – slouží k informování a propagaci OP *Rybářství* a EFF a ke zlepšování administrativního rámce OP *Rybářství*.

V rámci kontrolní akce byly na MZe kontrolovány činnosti prováděné v souvislosti se zajištěním a výkonem funkce řídícího orgánu (dále též „ŘO“) programů. MZe odpovídá za správnost řízení a za realizaci pomoci u obou programů, má souhrnnou odpovědnost za provádění finanční kontroly a dodržování pravidel vnitřního kontrolního systému. MZe k tomu vydává u obou operačních programů pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování finanční pomoci (dále jen „Pravidla“). Pravidly se řídí jak SZIF, tak jednotliví žadatelé o finanční podporu.

SZIF se jakožto zprostředkující subjekt podílí na realizaci OP RVMZ a OP *Rybářství* na základě delegačních dohod uzavřených s MZe. Kontrola NKÚ se proto zaměřila na činnosti spojené s výkonem funkce zprostředkujícího subjektu a platební jednotky (u OP RVMZ) a finančního útvaru (u OP *Rybářství*). Činnosti týkající se implementace programů provádí SZIF jak na úrovni centrálního pracoviště, tak na úrovni regionálních pracovišť. Kontrolní akce se zaměřila na opatření 2.3 OP RVMZ a prioritní osy 2 a 3 OP *Rybářství*.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole implementačních orgánů

1. Kvantifikace cílů a nastavení monitorovacích indikátorů

Pro hodnocení úspěšnosti programu a jeho skutečného dopadu na podporovanou oblast v průběhu realizace podpory i po jejím skončení musí být zaveden systém odpovídajících monitorovacích indikátorů. V rámci kontrolní akce byl prověřen systém monitorovacích indikátorů vytvořených řídícím orgánem pro OP RVMZ i OP *Rybářství* a jejich sledování a vykazování u OP RVMZ.

1.1 Nastavení monitorovacích indikátorů pro sledování účinnosti programu

U OP RVMZ byly v systému monitorovacích indikátorů zjištěny závažné nedostatky spočívající zejména v absenci výchozích a cílových hodnot většiny indikátorů definovaných na úrovni programu. Bez nastavení výchozích a cílových hodnot přitom není možné průběžně ani zpětně hodnotit efektivnost vložených prostředků. Zároveň cíle, na které se tyto indikátory vážou, postrádají konkrétnost a měřitelnost a není možné hodnotit, zda jsou dosažitelné a odpovídající.

Mze tak v konečném důsledku nepřipravilo monitorovací indikátory pro opatření 2.3 OP RVMZ v takové podobě, aby cíle, které měly být realizací tohoto opatření dosaženy, byly konkrétní, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené. Zároveň pomocí

takto nastavených monitorovacích indikátorů nebylo možné odpovídajícím způsobem průběžně a následně sledovat a hodnotit kvalitu prováděné pomoci. Tím došlo k porušení příslušných ustanovení právních předpisů EU[1].

Systém monitorovacích indikátorů pro OP *Rybářství* byl v tomto ohledu nastaven v kvalitnější podobě. Skutečné fungování však nebylo možné náležitě ověřit, neboť OP *Rybářství* byl teprve v počáteční fázi své realizace. Při kontrole nastavení monitorovacích indikátorů na projektové úrovni NKÚ zjistil, že dle vydaných rozhodnutí o dotaci mají být příjemci v budoucnu sankcionováni odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši celkové částky dotace, pokud byť jen částečně nedosáhnou plánované hodnoty některého z monitorovacích indikátorů. NKÚ považuje takové nastavení sankcí za příliš přísné.

1.2 Fungování systému monitorovacích indikátorů u OP RVMZ

Jednotliví žadatelé o podporu si ze seznamu připravených monitorovacích indikátorů volili ty, které pro svůj projekt považovali za relevantní. Při podání žádosti stanovili u těchto indikátorů výchozí hodnoty a konečné hodnoty, kterých by mělo být pomocí realizace projektu dosaženo. Bylo ověřeno, že pro realizaci některých typů projektů byly připraveny nevhodné indikátory, jejichž použití k prokázání splnění cílů projektu nebylo reálné. Zároveň bylo u některých indikátorů nemožné oddělit dopad realizace projektu od celkové výkonnosti předmětných podniků a při realizaci více projektů jednoho žadatele docházelo k duplicitě vykazovaných hodnot. Tyto nedostatky byly umocněny skutečností, že **SZIF a Mze od žadatelů v průběhu programového období pouze sbíraly hodnoty vykazovaných indikátorů a neověřovaly jejich správnost. Ověřování správnosti monitorovacích indikátorů nebylo z Mze na SZIF ani delegováno.**

Protože nebyla ověřována správnost vykazovaných dat a odstraňovány jejich případné duplicity a data byla do monitorovacího systému pouze přenášena, nebylo zabezpečeno, aby údaje o provádění pomoci vedené v tomto systému byly spolehlivé. Při realizaci opatření 2.3 OP RVMZ tak postupovalo MZe v rozporu s požadavkem právního předpisu EU[2].

2. Zhodnocení úspěšnosti opatření 2.3 OP RVMZ a absorpční kapacita sektoru

Opatření 2.3 OP RVMZ se potýkalo s problémem nedostatečného zájmu žadatelů o nabízenou podporu. V důsledku této skutečnosti byla přijímána opatření k jeho posílení, která spočívala zejména v rozšiřování okruhu přijatelných výdajů. Přes provedené úpravy však k zabezpečení vyšší míry čerpání prostředků tohoto opatření bylo nutné v roce 2006 provést přesun části původní alokace ve prospěch jiných opatření OP RVMZ.

Tabulka č. 1 – Finanční alokace opatření 2.3 OP RVMZ **(v €)**

Rok	Původní alokace (duben 2004)	Upravená alokace (prosinec 2006)
2004	2 316 117	2 316 117
2005	3 317 420	3 317 420
2006	4 303 689	0
Celkem	**9 937 226**	**5 633 537**

Zdroj: programový dodatek OP RVMZ a příloha rozhodnutí Komise č. K(2006) 7276.

1 Článek 36 nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech.
2 Článek 34 odst. 1 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech.

Hlavní důvod nemožnosti vyčerpat původní alokaci spatřovalo MZe v nedostatečné absorpční kapacitě sektoru rybářství. Bylo podáváno tolik projektů, kolik byli příjemci schopni financovat, ale toto množství nebylo dostatečné pro vyčerpání alokace. Nutnost provádět následná opatření k vyčerpání celkové alokace a provedený převod prostředků svědčí o nedostatečnosti výchozích analýz stavu prostředí a absorpční kapacity sektoru. V rámci opatření 2.3 OP RVMZ byly k 31. prosinci 2007 certifikovány výdaje ve výši 5,27 mil. € (tj. ve výši více než 93 % disponibilních prostředků). Nově stanovenou alokaci se tedy v zásadě podařilo vyčerpat.

Jelikož nebyly stanoveny výchozí a cílové hodnoty většiny monitorovacích indikátorů u opatření 2.3 OP RVMZ, je jediné hodnocení úspěšnosti tohoto opatření možné provést porovnáním plánovaných cílových hodnot se skutečně dosaženými stavy produkce ryb, jejich zpracování či spotřeby na obyvatele. Při provedeném srovnání **nelze dosažené výsledky hodnotit jako jednoznačně úspěšné**. Přestože se produkce ryb stabilizovala, spotřeba ryb na obyvatele během hodnoceného období dále klesla a snížila se i zaměstnanost v sektoru rybářství, stejně jako zaměstnanost na venkově celkem. Nepodařilo se dosáhnout ani cílového objemu zpracovaných ryb[3].

Vzhledem k tomu, že hlavní příčina nízkého zájmu žadatelů o podporu u opatření 2.3 OP RVMZ byla spatřována v nedostatečné absorpční kapacitě sektoru, a vzhledem ke skutečnosti, že v OP *Rybářství* je pro žadatele na období 2007–2013 připravena podpora z veřejných zdrojů ve výši 36,14 mil. €, **existuje riziko, že se i OP *Rybářství* bude potýkat s nedostatkem projektů vhodných pro vyčerpání alokace a naplnění cílů programu. K červnu 2009 nebyly z tohoto OP vyplaceny žádné finanční prostředky.**

3. Schvalovací procedury

Kontrolováno bylo nastavení procesů souvisejících se schvalováním projektů OP RVMZ i OP *Rybářství*, zejména systém výběru projektů prostřednictvím bodovacích kritérií, a vydávání rozhodnutí o poskytnutí finanční podpory.

3.1 Bodování projektů

O výběru a následné realizaci projektů rozhodovalo MZe na základě procesu bodování žádostí podle schválených bodovacích kritérií. Tato bodovací kritéria by proto měla v co nejvyšší míře zohledňovat kvalitu projektů a upřednostňovat projekty, které nejvíce naplňují cíle programu. Zároveň by do nich měla být promítnuta zásada řádného finančního řízení[4] požadující, aby veškeré veřejné výdaje uskutečněné poskytovatelem podpory byly v souladu se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivity.

Bodovací kritéria nastavená MZe aplikovaná u OP RVMZ i OP *Rybářství* neobsahovala kritéria hodnocení efektivnosti a hospodárnosti jednotlivých projektů a neumožňovala porovnání jednotlivých předložených projektů mezi sebou z hlediska kvality. Mezi bodovacími kritérii namísto toho byla i taková, která postrádala vypovídací schopnost o projektu nebo žadateli (např. předložení žádosti a projektu v elektronické podobě).

V případě podopatření 2.3.3 v rámci OP RVMZ a v opatření 3.3b OP *Rybářství* nebyla bodovací kritéria stanovena vůbec. Ve velké míře tak bylo používáno pravidlo, které stanoví, že „při shodném počtu bodů rozhoduje datum a čas registrace žádosti o dotaci“. Tento mechanismus by přitom měl být použit pouze výjimečně, pokud není možné provést výběr na základě

3 Data ze závěrečné zprávy o OP RVMZ v České republice – fond FIFG.
4 Článek 27 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

hodnocení kvality projektů. Nastaveným systémem hodnocení projektů tak **MZe nezajistilo systém výběru projektů, který by byl v souladu se zásadou řádného finančního řízení**.[5]

Dále bylo kontrolou zjištěno, že **SZIF na základě požadavku MZe v roce 2009 v rámci 3. kola příjmu žádostí u OP *Rybářství*, konkrétně u opatření 2.1 investičního záměru a), c), d) a e), vůbec neprovedl bodování projektů, což je v rozporu s právními předpisy EU[6]. V důsledku této skutečnosti existuje riziko, že výdaje v celkové výši až 89 763 516 Kč vynaložené na realizaci těchto projektů nebudou způsobilé pro příspěvek z EFF.**

3.2 Rozhodnutí o poskytnutí finanční pomoci, podmínky poskytnutí finanční pomoci

MZe při poskytování finančních prostředků v rámci OP RVMZ postupovalo v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech.[7] Vydaná rozhodnutí o poskytnutí finančních prostředků totiž neobsahovala veškeré povinné náležitosti. V rozhodnutích chyběly podmínky poskytnutí dotace, které byly vypracovány až dodatečně, a to nikoliv poskytovatelem podpory, ale zprostředkujícím subjektem. Navíc zpracovávání těchto podmínek nebylo na SZIF řádně delegováno.

U rozhodnutí vydávaných v rámci OP *Rybářství* se již tento nedostatek nevyskytuje. Tato rozhodnutí však obsahují výčet povinností, za jejichž porušení bude vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši celkové částky dotace, což je v rozporu s rozpočtovými pravidly[8], podle kterých může poskytovatel za nesplnění podmínek stanovit odvod za porušení rozpočtové kázně pouze nižší, než kolik činí celková částka dotace.

Další sankce jsou navíc obsaženy i v Pravidlech pro OP *Rybářství*. Pravidla umožňují uložit sankci ve výši 5–100 % za porušení některých jejich ustanovení. Při aplikaci tohoto sankčního systému hrozí, že příjemci bude za totéž pochybení udělena sankce dvakrát. Nejprve mu budou v souladu s Pravidly kráceny způsobilé výdaje procentní srážkou a následně mu může být za stejný nedostatek vyměřen odvod v důsledku porušení rozpočtové kázně vyplývající z porušení rozhodnutí o poskytnutí dotace. **Sankční systém obsažený v Pravidlech pro OP *Rybářství* je tak v rozporu s právními předpisy EU[9].**

4. Kontrolní mechanismy

4.1 Předběžné kontroly

Národní právní předpisy[10] i právní předpisy EU[11] požadují, aby řídící orgán zajišťoval výkon předběžných kontrol ve vztahu k projektům financovaným z operačního programu. Tyto kontroly se soustřeďují jednak do období před vydáním rozhodnutí o dotaci (resp. před schválením projektu) a jednak do období před proplacením platby příjemci dotace.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že výkon předběžných veřejnosprávních kontrol dle zákona o finanční kontrole nebyl ze strany MZe zajištěn. MZe delegovalo na SZIF pouze kontroly

---

5 Článek 34 odst. 1 písm. f) nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech (pro OP RVMZ); článek 27 nařízení Rady (ES) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství; článek 59 nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 o Evropském rybářském fondu (pro OP *Rybářství*).

6 Článek 55 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 o Evropském rybářském fondu.

7 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

8 § 14 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

9 Článek 80 nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 o Evropském rybářském fondu.

10 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

11 Článek 4 nařízení Komise (ES) č. 438/2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, pokud jde o řídicí a kontrolní systémy pro pomoc poskytovanou ze strukturálních fondů; článek 39 nařízení Komise (ES) č. 498/2007, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 o Evropském rybářském fondu.

prováděné dle předpisů EU a výkon kontrol dle zákona o finanční kontrole nijak nezajistilo. **Při realizaci opatření 2.3 OP RVMZ a při realizaci OP Rybářství tak MZe dlouhodobě porušovalo zákon o finanční kontrole[12].**

Delegace úkolů a absence předběžných veřejnosprávních kontrol dále vedly k tomu, že nebyly v plné míře zohledněny požadavky zákona o účetnictví[13] (na průkaznost a srozumitelnost účetnictví). Originály dokladů prokazujících výši, předmět plnění a oprávněnost uskutečněných plateb archivuje SZIF. Přímo v účetnictví MZe proto není možné ověřit skutečnosti uvedené v účetním záznamu. Vedení účetnictví přitom nebylo součástí delegačních dohod mezi MZe a SZIF. Pro naplnění požadavků zákona o finanční kontrole a vzhledem k požadavkům zákona o účetnictví je potřeba nastavit vhodnější systém.

MZe ve spolupráci se SZIF dále provádělo předběžné kontroly dle předpisů EU. Tyto kontroly zahrnovaly jak administrativní kontroly projektových žádostí a žádostí o platbu, tak i kontroly na místě, které SZIF prováděl ve 100 % případů před proplacením výdajů na projekt. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že **kontroly prováděné MZe a SZIF před schválením projektů nebyly zaměřeny na hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti, takže nebyla dodržena zásada řádného finančního řízení zakotvená v právních předpisech EU[14]**.

Naproti tomu kontroly prováděné před provedením platby byly v zásadě způsobilé ověřit, zda financované služby a dodávky byly skutečně dodány, zda byla provedena zadávací řízení, dodrženy požadavky v oblasti účetnictví či publicity apod. Tyto kontroly tak z větší části nahrazovaly neexistující kontrolu před platbou, která měla být prováděna dle zákona o finanční kontrole.

4.2 Průběžná a následná veřejnosprávní kontrola u projektů OP RVMZ

Za výkon průběžných a následných veřejnosprávních kontrol je odpovědné MZe. Tyto kontroly probíhají namátkově na vybraném vzorku projektů u konečných příjemců podpory. Účelem těchto kontrol je ověřit splnění stanovených podmínek finanční podpory, dosažení stanovených cílů projektu a míru naplnění monitorovacích indikátorů.

Bylo ověřeno, že veřejnosprávní kontroly byly provedeny v rozporu s právními předpisy EU[15], neboť neobsahovaly kontrolu dosažení cílů projektu ani míru naplnění monitorovacích indikátorů a ověřovaly pouze splnění technických parametrů projektů. Kontrolní systém vytvořený MZe zároveň nesplňoval požadavky na kvalitu kontrolních systémů dané zákonem o finanční kontrole, neboť nezabezpečoval hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.

5. Plnění informačních povinností

V rámci kontrolní akce bylo mimo jiné prověřováno plnění informačních povinností vztahujících se k výdajům uskutečněným v rámci opatření 2.3 OP RVMZ a OP *Rybářství*. Kontrola se zaměřila především na povinné poskytování informací ostatním orgánům zapojeným do hospodaření s kontrolovanými prostředky (např. Komise, Ministerstvo financí), příjemcům pomoci a veřejnosti.

---

12 § 8a a § 11 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

13 Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

14 Článek 27 nařízení Rady (ES) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

15 Článek 11 písm. a) a h) nařízení Komise (ES) č. 438/2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, pokud jde o řídicí a kontrolní systémy pro pomoc poskytovanou ze strukturálních fondů.

5.1 Popis řídících a kontrolních systémů pro OP *Rybářství*

Povinností členského státu je předložit Komisi popis řídících a kontrolních systémů programu. V rámci kontrolní akce bylo prověřeno, zda předložený popis obsahuje úplné a pravdivé informace.

Bylo zjištěno, že předložený popis řídících a kontrolních systémů vykazuje určité nedostatky, které se týkají především pokynů vydaných řídícímu a zprostředkujícímu subjektu a certifikačnímu orgánu za účelem zajištění řádného finančního řízení. Popis dále neobsahuje kompletní výčet funkcí, které byly delegovány na SZIF. **Tím, že MZe neuvedlo v popisu řídících a kontrolních systémů úplné či správné informace, nesplnilo řádně svou povinnost uloženou v předpisech EU[16].**

5.2 Výroční zprávy

V rámci kontrolní akce byl mj. prověřen obsah výročních zpráv OP RVMZ a závěrečné zprávy o provádění OP RVMZ s ohledem na jejich náležitosti dané právními předpisy EU.

Bylo zjištěno, že **výroční zprávy za léta 2005 až 2008 v rozporu s právními předpisy EU neobsahují informace o stavu provádění programu v členění na jednotlivá opatření či priority. MZe tak nesplnilo řádně svou povinnost uloženou právním předpisem EU.**

5.3 Zprávy o výsledcích finančních kontrol

V souladu se zákonem o finanční kontrole mají orgány veřejné správy povinnost zpracovávat každoročně zprávy o výsledcích finančních kontrol (dále též „Zprávy“), které jsou zasílány Ministerstvu financí. Zprávy vyhotovované MZe musí zahrnovat též údaje ze Zpráv, které zpracovává SZIF.

Bylo zjištěno, že **v letech 2004–2006 nezpracovával SZIF samostatně zprávy o výsledcích finančních kontrol, čímž porušil zákon o finanční kontrole**[17]. Dále bylo zjištěno, že **Zprávy MZe neobsahují výsledky kontrol prováděných SZIF a že MZe uvádělo v těchto Zprávách neúplné a nepřesné údaje (absence přepočítacího měnového kurzu, povinných příloh apod.) vztahující se ke kontrolám, které se týkaly výdajů uskutečněných v rámci OP RVMZ. MZe tím opakovaně neplnilo svou povinnost uloženou zákonem o finanční kontrole**[18]**.**

5.4 Evidence nesrovnalostí

Povinností každého členského státu EU je zajistit, aby poskytování finančních prostředků probíhalo v souladu s právními předpisy EU. V případě, že dojde k porušení těchto předpisů, vzniká nesrovnalost a odpovědné orgány jsou povinny ji vyšetřit a zajistit nápravu. Nesrovnalosti je třeba evidovat a v určitých případech hlásit orgánům EU. V systému hlášení nesrovnalostí je třeba oddělovat okruh vnitřní, který se týká především národních subjektů zapojených do implementace operačního programu, a okruh vnější, který se týká komunikace s orgány EU.

V rámci vnitřního okruhu hlášení musí spolupracovat MZe a SZIF, který se jakožto zprostředkující subjekt také podílí na systému evidence a hlášení nesrovnalostí. Kontrolou bylo zjištěno, že **SZIF neměl v rámci OP RVMZ metodicky upraven postup pro hlášení podezření na nesrovnalosti řídícímu orgánu a tento postup dosud nebyl vypracován ani pro OP *Rybářství*.**

---

16 Článek 47 nařízení Komise (ES) č. 498/2007, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 o Evropském rybářském fondu.

17 § 22 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

18 § 22 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

Podle právních předpisů EU[19] není třeba Komisi sdělovat případy nesrovnalostí týkající se částek menších než 10 000 €. Nicméně i informace o těchto tzv. podlimitních nesrovnalostech má řídící orgán povinnost evidovat a mít připraveny pro případnou kontrolu Komise[20]. **MZe tuto evidenci, vztahující se k nesrovnalostem odhaleným v rámci OP RVMZ před provedením platby, které se týkaly částek menších než 10 000 €, nezajistilo. V důsledku toho není tato evidence připravena pro předání Komisi v případě, že o ni požádá.** Toto riziko platí i pro OP *Rybářství*, kde je navíc za splnění určitých předpokladů (podvodné jednání) nutné hlásit všechny nesrovnalosti bez ohledu na jejich finanční limit.

5.5 Finanční vypořádání

Povinností příjemce finanční podpory je provést její vypořádání se státním rozpočtem. Účelem tohoto vypořádání je získání přehledu o využití poskytnutých finančních prostředků a případné vrácení nevyužité části dotace. **Kontrolou u konečných příjemců podpory bylo zjištěno, že neprováděli finanční vypořádání se státním rozpočtem podle rozpočtových pravidel[21]. Plnění této povinnosti po nich nicméně nebylo MZe ani SZIF vyžadováno** v rozhodnutích, podmínkách ani v Pravidlech. Kvůli této skutečnosti nemělo MZe od konečných příjemců k dispozici potřebné podklady ke splnění povinnosti vypracovat souhrnné informace za všechny příjemce podpory[22].

Od roku 2008 platí nová právní úprava, podle které nebude v případě ex-post financování vyžadováno vypořádání se státním rozpočtem[23].

5.6 Centrální evidence dotací a návratných výpomocí

Poskytovatel podpory je povinen vložit stanovené údaje o poskytnuté finanční podpoře a jejich příjemcích do veřejně přístupné centrální evidence dotací a návratných výpomocí (dále jen „CEDR“).

MZe však v letech 2005 až 2008 údaje o dotacích a jejich příjemcích do CEDR nezaznamenávalo, čímž soustavně porušovalo rozpočtová pravidla[24].

Absence údajů o poskytnutých podporách v této databázi ztěžuje poskytování dotací ostatním poskytovatelům, neboť tato databáze slouží jako zdroj informací, v němž si mohou ověřit dodržení zákazu dvojího financování, příp. dodržení pravidel týkajících se veřejných podpor. Zvyšuje se tak riziko schválení nedovolené operace.

6. Národní právní rámec

V průběhu kontrolní akce byl prověřen soulad nastaveného systému administrace s požadavky národních předpisů i předpisů EU. Bylo zjištěno, že národní právní úprava není v některých ohledech vhodným způsobem adaptována na požadavky předpisů EU.

Předpisy EU vztahující se k hospodaření s prostředky strukturálních fondů v programovém období 2004–2006 předpokládaly existenci vícestupňové implementační struktury v rámci jednotlivých členských států[25]. Tyto předpisy však zároveň neobsahovaly výslovné zmocnění

19 Článek 12 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 1681/94 o nesrovnalostech a navrácení neoprávněně vyplacených částek.
20 Článek 3 a 5 nařízení Komise (ES) č. 1681/94 o nesrovnalostech a navrácení neoprávněně vyplacených částek.
21 § 75 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).
22 § 8 vyhlášky č. 551/2004 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem.
23 Vyhláška č. 52/2008 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem.
24 § 14 odst. 10 (resp. odst. 11) a § 75b zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).
25 Např. článek 2 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 438/2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, pokud jde o řídicí a kontrolní systémy pro pomoc poskytovanou ze strukturálních fondů.

pro řídící orgány k delegaci činností[26]. Ani zákon o finanční kontrole nepředpokládá delegaci kontrol na jiný orgán než ten, který je k výkonu kontrol příslušný dle tohoto zákona. NKÚ opakovaně poukázal[27] na skutečnost, že zákon o finanční kontrole není v tomto ohledu vhodným způsobem adaptován na požadavky předpisů EU a na požadavky praxe, neboť neumožňuje příslušným orgánům delegaci výkonu veřejnosprávních kontrol na jiné subjekty.

Při kontrole zaměřené na problematiku zpráv o výsledcích finančních kontrol bylo dále zjištěno, že prováděcí vyhláška k zákonu o finanční kontrole[28] nebyla dosud přizpůsobena nové struktuře fondů EU. Vyhláška stanoví vzory povinných příloh, v nichž mají být uváděny výsledky kontrol vztahující se k jednotlivým výdajovým programům (resp. k jednotlivým fondům EU). Výsledky veřejnosprávních kontrol prováděných MZe ve vztahu k výdajům z EFF nelze vyplnit do žádné z příloh, neboť tyto přílohy nezohledňují existenci nově založeného EFF.

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole vzorku projektů

1. Kontrola na vzorku operací OP RVMZ

V rámci OP RVMZ byla provedena kontrola administrace a proplacení 23 projektů spadajících pod opatření 2.3 OP RVMZ v celkové výši 28 466 108 Kč, tj. cca 19,6 % z celkově vyplacených prostředků. Všechny projekty vybrané ke kontrole byly k 31. prosinci 2008 již zrealizovány a proplaceny. U vybraných příjemců podpory byla kontrolována realizace projektů s cílem ověřit řádné naplnění podmínek pro přiznání a proplacení podpory.

1.1 Administrace žádostí o finanční podporu

SZIF v několika kontrolovaných případech nepostupoval při administraci žádostí v souladu s Pravidly. Jednalo se o nedodržení administrativních postupů v případě změn projektů a jejich zapracování do podmínek poskytnutí finanční podpory.

1.2 Financování nezpůsobilých výdajů – nesrovnalosti

U vybraného vzorku projektů bylo ověřováno, zda byly žadateli proplaceny pouze způsobilé výdaje ve správné výši a zda byly tyto výdaje náležitě doloženy. Byly zjištěny následující nedostatky:

- Věcné vymezení dvou kontrolovaných projektů jednoho příjemce podporovaných v rámci OP RVMZ, které se v prvním případě týká objektu mrazírny a ve druhém případě mrazírenských technologií (včetně expedice) umístěných v přilehlém objektu, se částečně překrývá, neboť se jedná o stavebně i technologicky propojené objekty, které nejsou samostatně funkční. Národní pravidla způsobilosti výdajů přitom vyžadují, aby každý jednotlivý projekt tvořil samostatný funkční celek. SZIF při administraci žádostí o podporu tyto projekty chybně ohodnotil jako přijatelné a doporučil je k financování. Žadateli bylo následně z veřejných zdrojů neoprávněně vyplaceno 6 314 526 Kč. **Toto pochybení vedlo ke ztrátě v rozpočtu EU formou neoprávněného výdaje, čímž došlo ke vzniku nesrovnalosti ve výši 4 420 168 Kč** (70 % z rozpočtu EU)[29]. Vzniklé pochybení svědčí o nedostatcích v procesu hodnocení projektů popsaných v jiné části tohoto kontrolního závěru.

---

26 Výjimku představovalo pouze ustanovení článku 9 písm. i) a článku 27 nařízení Komise (ES) č. 1260/1999, která se týkala globálních grantů.

27 Kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 08/22 – *Finanční prostředky určené na čištění odpadních vod*, zveřejněný v částce 2/2009 *Věstníku NKÚ*, a kontrolní závěr z kontrolní akce NKÚ č. 09/09 – *Peněžní prostředky určené na realizaci Jednotného programového dokumentu regionu soudržnosti Praha pro Cíl 2*.

28 Vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.

29 Článek 1a odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 1681/94 o nesrovnalostech a navrácení neoprávněně vyplacených částek.

- SZIF neodhalil u jednoho projektu OP RVMZ nezpůsobilý výdaj ve výši 355 200 Kč. **Toto pochybení vedlo ke ztrátě v rozpočtu EU formou neoprávněného výdaje, čímž došlo ke vzniku nesrovnalosti ve výši 248 640 Kč** (70 % z rozpočtu EU)[30]. **Zároveň tím příjemce podpory porušil rozpočtovou kázeň[31].**

2. Kontrola na vzorku operací OP *Rybářství*

V rámci OP *Rybářství* bylo ke kontrole vybráno jedenáct schválených projektů v celkové výši 198 001 810 Kč. Protože ke dni 30. června 2009 nebyly proplaceny žádné žádosti o platbu z OP *Rybářství*, kontrola se zaměřila pouze na výběr a schválení těchto projektů a dosavadní realizaci jednoho projektu na podporu spotřeby sladkovodních ryb.

2.1 Projekt *Realizace dlouhodobé komunikační strategie na podporu spotřeby sladkovodních ryb*

Projekt *Realizace dlouhodobé komunikační strategie na podporu spotřeby sladkovodních ryb* (dále jen „Projekt“) je zaměřen na zvýšení spotřeby sladkovodních ryb a výrobků z nich prostřednictvím cílené komunikační kampaně. Jeho realizátorem je MZe prostřednictvím vybraného dodavatele. Celkové maximální výdaje jsou ve výši 178 431 900 Kč (z toho způsobilé výdaje ve výši 149 942 773 Kč a nezpůsobilé výdaje na úhradu DPH ve výši 28 489 127 Kč).

Realizace Projektu byla zahájena dne 20. srpna 2008 s plánovaným ukončením k datu 31. prosince 2011. Projekt by měl proběhnout v třinácti etapách, přičemž po provedení každé z nich by měla být předložena samostatná žádost o platbu.

2.1.1 Výběr dodavatele

Výběr dodavatele probíhal ve dvou etapách. MZe nejprve vyhlásilo soutěž o návrh, v níž chtělo získat návrh propagační kampaně. Na ni navazovalo jednací řízení bez uveřejnění s vybraným účastníkem soutěže o návrh. Toto jednání bylo uzavřeno podpisem smlouvy na realizaci propagační kampaně.

2.1.1.1 Soutěž o návrh

Předmětem soutěže o návrh bylo vypracování návrhu komunikační strategie na podporu spotřeby sladkovodních ryb a výrobků z nich. Předpokládaná hodnota soutěže o návrh činila 150 000 000 Kč bez DPH. V soutěžních podmínkách bylo mj. uvedeno, že realizace vybraného návrhu musí proběhnout v souladu s článkem 40 nařízení Rady (ES) č. 1198/2006. Podle tohoto článku nesmějí propagační kampaně odkazovat na určité země nebo zeměpisné oblasti a nesmějí být propagovány produkty pocházející z jednoho členského státu na úkor produktů pocházejících z jiných členských států EU. Návrhy všech účastníků soutěže i vítězný návrh však obsahovaly odkazy na Českou republiku, na produkty tuzemské produkce, na české ryby a rybářství apod.

MZe při posuzování a hodnocení jednotlivých návrhů nezohlednilo základní soutěžní podmínky a neprovedlo řádně hodnocení podle předem stanovených hodnoticích kritérií. Tím MZe nesplnilo řádně povinnost uloženou v zákoně o veřejných zakázkách[32].

Ze soutěžních podmínek stanovených MZe nebylo v některých případech zřejmé, jaké požadavky jsou pro potenciální účastníky závazné a jaké požadavky budou předmětem posouzení návrhů. V důsledku této nejasnosti někteří účastníci dané požadavky ve svých návrzích splnili, zatímco

30 Článek 1a odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 1681/94 o nesrovnalostech a navrácení neoprávněně vyplacených částek.
31 § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).
32 § 106 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

jiní nikoli. Ze soutěžních podmínek a z dodatečné informace k soutěžním podmínkám dále nebyl zřejmý přesný okruh dokladů, které mají být použity k prokázání splnění technických kvalifikačních předpokladů.

MZe nevymezilo soutěžní podmínky zcela jednoznačně. Dále informovalo zájemce, že některé požadavky jsou obligatorní, avšak jejich splnění v průběhu soutěže nevyžadovalo. Tím se MZe dopustilo porušení zákona o veřejných zakázkách[33].

2.1.1.2 Jednací řízení bez uveřejnění

Na soutěž o návrh následně navázalo jednací řízení bez uveřejnění. Výzva k jednání spolu se zadávací dokumentací byla zaslána vítěznému účastníkovi soutěže o návrh. Oproti soutěži o návrh dodavatel změnil původní označení „Ryba česká“ na „Ryba domácí“. **Navzdory této skutečnosti však nabídka stále obsahovala celou řadu nepřípustných odkazů, např. na české ryby, české rybářství, apel na českost, a tedy nesplňovala požadavek na soulad s ustanovením článku 40 nařízení Rady (ES) č. 1198/2006.** Nabídka předložená dodavatelem dále nerespektovala některé další podmínky uvedené v zadávací dokumentaci (např. požadavek prokazovat fakturované plnění či požadavek, aby zadavatel mohl kdykoli jednostranně měnit rozsah a druh objednaných služeb).

Tím, že MZe nevyřadilo nabídku dodavatele, i když tato nabídka nesplňovala všechny zadávací podmínky, porušilo zákon o veřejných zakázkách[34].

Tím, že MZe nezajistilo, aby byly v rámci Projektu respektovány požadavky právních předpisů upravujících zadávání veřejných zakázek, porušilo zároveň ustanovení právních předpisů EU[35]. Tato pochybení mohou vést ke ztrátě v rozpočtu EU formou neoprávněného výdaje, pokud budou výdaje na projekt proplaceny z rozpočtu EU. V důsledku těchto pochybení **došlo při realizaci projektu ke vzniku nesrovnalosti[36], která se týká částky 133 823 925 Kč (tj. 75 % smluvní ceny sjednané v závěru zadávacího řízení).**

2.1.2 Kontrola plnění dodavatele v souladu s uzavřenou smlouvou o dílo

Kontrola plnění byla provedena na vzorku dvou faktur v celkové hodnotě 37 154 852,40 Kč s DPH, což představuje cca 39 % z plnění fakturovaného a zaplaceného k 4. srpnu 2009. Při kontrole byly zjištěny následující nedostatky:

- Některá plnění MZe akceptovalo a uhradilo v okamžiku, kdy ještě nebyla provedena. Celkově šlo o částku 14 814,6 tis. Kč bez DPH (17 629,4 tis. Kč s DPH). V průběhu kontrolní akce nicméně nebylo zjištěno, že by některá z těchto plnění nebyla provedena v období následujícím po jejich akceptaci.
- MZe akceptovalo a uhradilo část plnění „provize z mediálního objemu 3 %“ ve výši 21 tis. Kč bez DPH (24,9 tis. Kč s DPH) nad rámec platné smlouvy.

V obou případech tak MZe nepostupovalo v souladu se zákonem o majetku České republiky[37], neboť nezajistilo včasné uplatnění a vymáhání práv státu a vystavilo se riziku jejich promlčení nebo zániku.

Zároveň se MZe v případě akceptace plnění nad rámec smlouvy dopustilo porušení rozpočtové kázně[38] ve výši 24,9 tis. Kč.

---

33 § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.
34 § 76 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.
35 Článek 59 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 o Evropském rybářském fondu.
36 Článek 3 písm. q) nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 o Evropském rybářském fondu.
37 § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.
38 § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

IV. Vyhodnocení

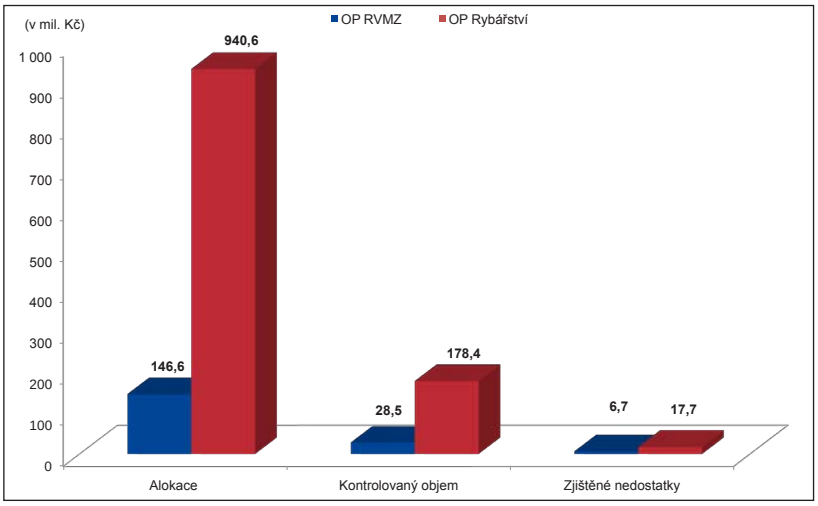
Kontrolní akce zaměřená na podporu českého rybářství spolufinancovanou z prostředků EU prostřednictvím OP RVMZ a OP *Rybářství* odhalila nedostatky, které se týkaly zejména činností prováděných řídícím orgánem, tj. MZe. **Bylo zjištěno, že nastavené řídící a kontrolní systémy neobsahovaly mechanismy zajišťující hospodárnost, účinnost a efektivitu poskytnuté pomoci.** Šlo zejména o nedostatky v oblastech monitorování účinnosti programu, schvalování projektů a kontrolních aktivit. Dosažené hodnoty dostupných ukazatelů zároveň nesvědčí o úspěšném naplnění cílů podpory rybářství realizované prostřednictvím OP RVMZ.

V oblasti administrace podpor bylo dále zjištěno, že:

- MZe nezajistilo výkon předběžných veřejnosprávních kontrol podle zákona o finanční kontrole;
- rozhodnutí o poskytnutí finanční podpory vydávaná MZe neobsahovala veškeré náležitosti požadované zákonem o rozpočtových pravidlech;
- MZe ve vztahu k oběma operačním programům neplnilo řádně své informační povinnosti vůči ostatním orgánům zapojeným do správy kontrolovaných prostředků a vůči veřejnosti.

Při kontrole vzorku projektů OP RVMZ byly odhaleny nedostatky v celkové výši 6 669 726 Kč, což představuje cca 23,4 % kontrolovaného objemu. Nedostatky spočívaly v proplacení výdajů, u nichž nebyly splněny požadavky předpisů EU. Při kontrole vzorku projektů OP *Rybářství* bylo zjištěno, že MZe při realizaci veřejné zakázky na projekt podpory spotřeby sladkovodních ryb nepostupovalo v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Výši zjištěného nedostatku u této zakázky, jejíž hodnota činila 149 942 773 Kč, přitom nebylo možné kvantifikovat. Zároveň byly u tohoto projektu odhaleny nedostatky související s akceptováním plnění v celkové výši 17 654 300 Kč, což představuje cca 9,9 % kontrolovaného objemu.

Porovnání mezi celkovou alokací, kontrolovaným objemem a výší zjištěných nedostatků znázorňuje následující graf:



Pozn.: Alokace byly přepočítány kurzem ČNB ze dne 3. února 2010: 26,025 Kč/€.