

10/28

## Peněžní prostředky určené na zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví podle *Programu rozvoje venkova*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/28. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ JUDr. Ing. Jiří Kalivoda.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda peněžní prostředky státního rozpočtu a Evropské unie určené na zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví České republiky (OSA I *Programu rozvoje venkova České republiky na léta 2007–2013*) byly poskytnuty a použity v souladu se stanovenými podmínkami.

Kontrolováno bylo období od roku 2008 do první poloviny roku 2010, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od prosince 2010 do července 2011.

### Kontrolované osoby:

- Ministerstvo zemědělství (dále též „MZe“);
- Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“ nebo „Fond“), včetně regionálních odborů se sídlem v Praze, Českých Budějovicích, Ústí nad Labem, Hradci Králové, Brně, Olomouci a Opavě;
- 36 vybraných příjemců dotací (dále též „žadatelé“ nebo „příjemci“):
  - město Český Brod;
  - město Ústěň;
  - AGRODRUŽSTVO Miroslav, okres Znojmo;
  - AGRO Hoštka a.s., Hoštka, okres Litoměřice;
  - AGROSPOL HOSTOVICE, a.s., Pardubice;
  - BIOGENA CB spol. s r.o., Ševětín, okres České Budějovice;
  - EKOMILK s.r.o., Frýdek-Místek;
  - GRANERO Vlasatice, s.r.o., Vlasatice, okres Brno-venkov;
  - H - Agrana s.r.o., České Budějovice;
  - Hranicko a.s., Střítež nad Ludinou, okres Přerov;
  - Kinský dal Borgo, a.s., Chlumeck nad Cidlinou;
  - Lesy města Prostějova, s.r.o., Prostějov;
  - MALITAS s.r.o., Slatinice, okres Olomouc;
  - Mlýny J. Voženílek, spol. s r.o., Předměřice nad Labem, okres Hradec Králové;
  - Mydlářka a.s., Benešov;
  - P + P spol. s r. o., Praha;
  - Paseka, zemědělská a.s., Babice, okres Olomouc;
  - RACIO, s.r.o., Břeclav;
  - SCHROM FARMS spol. s r.o., Bílovec, okres Nový Jičín;
  - VEMA, akciová společnost, Chrudim;
  - VPR a.s., Bílina, okres Teplice;
  - Zea, a.s., Hostěradice, okres Znojmo;



Zemědělské družstvo Dolany, okres Náchod;  
Zemědělské družstvo Dolní Hořice, okres Tábor;  
Zemědělské družstvo Haňovice, okres Olomouc;  
Zemědělské družstvo Hraničář Loděnice, okres Opava;  
Ing. Milan Basík, Tábor, Zárybničná Lhota, Polní 15;  
Stanislav Bůžek, Křemže, Chlumeček 2, okres Český Krumlov;  
Ing. František Fabičovic, Valtice, Vinohrady 1041, okres Břeclav;  
Radek Koch, Albrechtice, Na Záměstí 725, okres Karviná;  
Ing. Vratislav Král, Doksany 144, okres Litoměřice;  
Jakub Laušman, Úštěk, Držovice 23, okres Litoměřice;  
Miloš Malucha, Ostrava, Hrabůvka, Paseky 107/1;  
Ing. Jindřich Mana, Moravský Beroun, Partyzánská 216;  
Milan Novotný, Hostouň, Pod Kostelem 55, okres Kladno;  
Pavel Reš, Černuc, Bratkovice 24, okres Kladno.

Námítky proti kontrolnímu protokolu podaly MZe, SZIF a jeden příjemce. Námítky byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podané SZIF bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ č. 11/XV/2011.

**Kolegium NKÚ** na svém XVI. zasedání, konaném dne 18. října 2011,

**schválilo** usnesením č. 10/XVI/2011

**kontrolní závěr** v tomto znění:

## I. Úvod

Podpora konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví z prostředků Evropské unie (dále jen „EU“) je v České republice v programovém období let 2007–2013 prováděna v rámci *Programu rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013* (dále též „PRV“).

### **Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013**

PRV je programový dokument, který umožňuje čerpání finančních prostředků z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (dále jen „EZFRV“). Dotace z PRV jsou spolufinancovány z EZFRV a ze státního rozpočtu. PRV je integrální součástí společné zemědělské politiky. Je realizován prostřednictvím čtyř prioritních os a jejich opatření. Tato kontrola se zaměřila na některá opatření prioritní osy I.

**Osa I** je zaměřena na podporu konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví a posílení dynamiky podnikání v zemědělské výrobě a v navazujícím potravinářství.

#### **Osa I se dělí na dvě priority a devět opatření:**

##### **– 1. Modernizace, inovace a kvalita**

Cílem první priority je vytvořit silné zemědělsko-potravinářské odvětví, modernizovat zemědělské podniky, zavádět inovace a zvýšit kvalitu produktů. Zaujímá cca 85 % alokovaných prostředků na opatření osy I, a je proto považována za základní. Dělí se na tato opatření:

- 1.1.1 *Modernizace zemědělských podniků,*
- 1.1.2 *Investice do lesů,*
- 1.1.3 *Přidávání hodnoty zemědělským a potravinářským produktům,*
- 1.1.4 *Pozemkové úpravy,*
- 1.2.1 *Seskupení producentů.*

## – 2. Přenos znalostí

Cílem druhé priority je vytvořit dynamické zemědělsko-potravinářské prostředí, rozšířit vzdělávání a poradenství a snížit věkový průměr pracovníků v zemědělství. Opatření této priority zaujímají cca 15 % alokovaných prostředků osy I. Druhá prioritizace obsahuje tato opatření:

- I.3.1 *Další odborné vzdělávání a informační činnost,*
- I.3.2 *Zahájení činnosti mladých zemědělců,*
- I.3.3 *Předčasné ukončení zemědělské činnosti,*
- I.3.4 *Využívání poradenských služeb.*

Za implementaci PRV je odpovědné Ministerstvo zemědělství, které je řídicím orgánem PRV, a dále se na implementaci podílí SZIF, který je pověřen vykonáváním funkce platební agentury a provádí administraci opatření osy I.

Pro realizaci opatření osy I vydává MZe *Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013* (dále též „Pravidla PRV“). Pravidla PRV jsou vydávána vždy k určitému kolu příjmu žádostí o dotaci a ke každému opatření. Těmito pravidly se řídí jak SZIF, tak jednotliví žadatelé. Maximální výši dotace v procentuálním vyjádření pro jednotlivá opatření, resp. podopatření, stanoví Pravidla PRV. Požadovanou míru dotace si ve stanovených mezích volí žadatel sám a uvádí ji v žádosti o dotaci. Zvolení nižší míry dotace než maximální znamená bodové zvýhodnění projektu.

### Informace o počtu žádostí o dotaci a výši vyplacených dotací v rámci opatření osy I

Údaje o počtu schválených žádostí o dotaci / projektů a vyplacených peněžních prostředcích na realizaci opatření osy I PRV k datu 31. prosince 2010 v členění podle jednotlivých opatření jsou uvedeny v tabulce č. 1.

**Tabulka č. 1 – Přehled vyplacených dotací k 31. 12. 2010**

Číslo opatření	Název opatření	Finanční zdroje (v Kč)		Celkem (v Kč)	Počet žádostí
		EU	ČR		
I.1.1.1	Modernizace zemědělských podniků	2 243 788 621	747 930 010	2 991 718 631	1 387
	<b>Celkem za opatření I.1.1</b>	<b>2 243 788 621</b>	<b>747 930 010</b>	<b>2 991 718 631</b>	<b>1 387</b>
I.1.2.1	Investice do lesů – lesnická technika	201 867 503	67 289 323	269 156 826	517
I.1.2.2	Technické vybavení provozoven	26 177 569	8 725 867	34 903 436	41
I.1.2.3	Lesnická infrastruktura	319 329 108	106 443 115	425 772 223	176
	<b>Celkem za opatření I.1.2</b>	<b>547 374 180</b>	<b>182 458 305</b>	<b>729 832 485</b>	<b>734</b>
I.1.3.1	Přidávání hodnoty zem. a potravní produktům	631 831 584	210 610 613	842 442 197	344
I.1.3.2	Spolupráce při vývoji nových produktů, postupů a technologií	31 281 034	10 427 014	41 708 048	6
	<b>Celkem za opatření I.1.3</b>	<b>663 112 618</b>	<b>221 037 627</b>	<b>884 150 245</b>	<b>350</b>
I.1.4	Pozemkové úpravy	1 060 265 611	353 422 001	1 413 687 612	277
	<b>Celkem za opatření I.1.4</b>	<b>1 060 265 611</b>	<b>353 422 001</b>	<b>1 413 687 612</b>	<b>277</b>
	<b>Celkem za první prioritu</b>	<b>4 514 541 030</b>	<b>1 504 847 943</b>	<b>6 019 388 973</b>	<b>2 748</b>
I.3.1	Další odborné vzdělávání a informační činnost	49 915 139	16 638 431	66 553 570	119
I.3.2	Zahájení činnosti mladých zemědělců	720 944 931	240 314 378	961 259 309	1 152
I.3.4	Využívání poradenských služeb	47 515 431	15 838 537	63 353 968	2 146
	<b>Celkem za druhou prioritu</b>	<b>818 375 501</b>	<b>272 791 346</b>	<b>1 091 166 847</b>	<b>3 417</b>
	<b>Celkem OSA I</b>	<b>5 332 916 531</b>	<b>1 777 639 289</b>	<b>7 110 555 820</b>	<b>6 165</b>



### Informace o kontrolovaném vzorku

Předmětem kontroly byla tato opatření:

- I.1.1 *Modernizace zemědělských podniků,*
- I.1.2 *Investice do lesů,*
- I.1.3 *Přidávání hodnoty zemědělským a potravinářským produktům.*

Kontrola u MZe byla zaměřena na vybrané úseky řídicí, rozhodovací a kontrolní činnosti a na proces hlášení nesrovnalostí. U SZIF byla provedena kontrola administrace opatření osy I PRV na vybraném vzorku<sup>1</sup> 66 projektů, které byly v době kontroly NKÚ již zrealizované a proplacené. U příjemců dotací byla kontrolována realizace projektu a splnění podmínek pro přiznání a poskytnutí dotace.

**Tabulka č. 2 – Souhrnné informace o projektech vybraných ke kontrole NKÚ**

Opatření	Počet kontrolovaných projektů	Výše požadovaných prostředků (v Kč)	Výše vyplacených prostředků (v Kč)
I.1.1	44	222 938 466	214 023 980
I.1.2	12	27 486 313	24 763 958
I.1.3	10	109 959 658	98 280 309
<b>Celkem</b>	<b>66</b>	<b>360 384 437</b>	<b>337 068 247</b>

**Zdroj:** zpracováno NKÚ na základě podkladů SZIF.

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

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole u implementačních orgánů

### 1. Nedostatky Pravidel PRV

Pravidla PRV (vydaná MZe) obsahovala níže uvedené nedostatky mající nepříznivý dopad na administraci a realizaci projektů.

#### 1.1 Předkládání dokladů pro monitorovací indikátor „zvýšení přidané hodnoty podpořeného podniku“

Pravidla PRV uváděla v části týkající se předkládání povinných příloh po proplacení projektu povinnost příjemce předložit doklady k prokázání povinného monitorovacího indikátoru „zvýšení přidané hodnoty podpořeného podniku“. Tyto doklady měl příjemce poskytovat na základě výzvy MZe, případně jiného pověřeného subjektu, a to dle metodického postupu, který měl být uveřejněn na internetových stránkách MZe. Toto ustanovení Pravidel PRV nebylo v praxi v plné míře realizováno, neboť MZe metodický postup nezveřejnilo a data, nikoli doklady, sbíralo MZe prostřednictvím pověřeného subjektu pouze u vybraného vzorku příjemců. MZe znění Pravidel PRV neupravilo tak, aby text zřetelným způsobem definoval realizovaný systém sběru dat, což vedlo k nejasnostem u příjemců, jak mají při předkládání dokladů a vykazování údajů postupovat.

<sup>1</sup> Při výběru byl vzat v úvahu zejména finanční objem dotace poskytnuté danému příjemci, počet projektů realizovaných daným příjemcem a zaměření projektu.

## 1.2 Výdaje na projektovou dokumentaci

Pravidla PRV stanovila limit pro způsobilé výdaje na projektovou dokumentaci maximálně do výše 20 000 Kč. Kontrolou bylo zjištěno, že příjemci dotací uplatňovali tento výdaj v maximální výši i u velmi stručných a na vypracování nenáročných projektových dokumentací vycházejících z podrobné osnovy, která je přílohou Pravidel PRV. Pravidla PRV nestanovila kritéria zohledňující náročnost zpracování a rozsah projektové dokumentace. Rovněž nebyly specifikovány případy, kdy by nebylo možné výdaje na projektovou dokumentaci uplatnit vůbec, což by bylo vhodné např. u nákupu lesní techniky v rámci opatření I.1.2 *Investice do lesů*.

## 2. Hodnocení přijatelnosti projektů

Hodnocení přijatelnosti projektů prováděl SZIF. Kontrolováno bylo mj., zda projekty vybrané ke spolufinancování splňovaly podmínky přijatelnosti dle Pravidel PRV. Kontrolou NKÚ byly zjištěny nedostatky u celkem sedmi projektů.

SZIF v rozporu s Pravidly PRV akceptoval rozdělení jedné stavební akce na více samostatných projektů (u jednoho příjemce na tři projekty, u dvou příjemců na dva projekty), přestože se nejednalo o samostatné funkční části. Objekty byly stavebně i technologicky propojeny a nebyly samostatně provozuschopné. SZIF neukončil administraci žádostí o dotaci, které nebyly v souladu s podmínkami pro získání dotace uvedenými v Pravidlech PRV.

V případě realizace daného předmětu dotace formou jedné žádosti o dotaci (tj. v souladu s Pravidly PRV) by způsobilé výdaje, ze kterých je stanovena dotace, činily částku maximálně 30 000 000 Kč. Tím, že příjemci rozdělili stavební akci na více samostatných projektů, uplatnili celkové způsobilé výdaje, ze kterých je stanovena dotace, ve vyšší částce, než by mohli uplatnit u jednoho projektu, a tím získali vyšší částku dotace.

SZIF v rozporu s právními předpisy EU<sup>2</sup> a Pravidly PRV neoprávněně poskytl třem příjemcům dotaci v celkové výši 58 744 270 Kč, čímž se dopustil porušení rozpočtové kázně<sup>3</sup>.

## 3. Finanční zdraví žadatele

Posouzení finančního zdraví, tj. posouzení ekonomických ukazatelů hospodaření žadatele, prováděl SZIF u projektů, jejichž celkové způsobilé výdaje přesahovaly 2 mil. Kč. Hodnocení finančního zdraví bylo na základě rozhodnutí MZe od 7. kola příjmu žádostí o dotaci vypuštěno. MZe zdůvodnilo své rozhodnutí tím, že hodnocení finančního zdraví nemá dostatečnou vypovídací schopnost o udržitelnosti projektu, a zároveň poukázalo na potenciální negativní dopady ekonomické krize spočívající ve snížení počtu subjektů, které by se hlásily o dotace. NKÚ naopak vypuštění hodnocení finančního zdraví pokládá za rizikové vzhledem k tomu, že nebude identifikován žadatel nesplňující podmínky finančního zdraví, u něhož existuje vyšší riziko nesplnění udržitelnosti projektu. Přestože nelze finanční zdraví v podobě stanovené Pravidly PRV považovat za jediný spolehlivý nástroj ochrany peněžních prostředků poskytnutých žadatelům na opatření PRV, je ukazatelem bonity žadatele, a tím i určitou formou ochrany prostředků ČR a EU.

---

2 Článek 71 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV);  
článek 5 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 1975/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova.

3 Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) a § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).



#### 4. Bodování projektů

O výběru projektů ke spolufinancování rozhodoval SZIF na základě bodování žádostí o dotaci podle bodovacích kritérií stanovených v Pravidlech PRV. Tato bodovací kritéria by proto měla v co nejvyšší míře zohledňovat kvalitu projektu, jeho předpokládaný efekt a naplnění cíle programu, resp. opatření.

Kontrolou bylo zjištěno, že bodovací kritéria pro opatření I.1.1, I.1.2 a I.1.3 stanovená v Pravidlech PRV se vážou na specifické cíle jednotlivých opatření pouze částečně a jsou příliš obecná bez vztahu ke konkrétním projektům a téměř bez vazby na výsledek projektů. Některá z bodovacích kritérií se vztahovala k žadateli, a nikoli k projektu, resp. k jeho výstupům. Bodovací kritéria nevytvářela o kvalitě projektu a neměla přímý vztah k zajišťování účelného vynakládání výdajů. Jednalo se například o kritérium „*míra nezaměstnanosti v okrese*“ a „*zaměstnávání mladých zaměstnanců do 40 let*“. Kritérium „*míra nezaměstnanosti v okrese*“ nijak nesouviselo s realizovanými projekty, ve kterých se ani příjemci nezavázali k vytvoření či udržení pracovních míst. Další kritérium, které nemělo vliv na kvalitu projektu, bylo „*podání projektu v elektronické podobě*“.

Proces bodování založený na takto stanovených bodovacích kritériích nemohl vždy podrobně zhodnotit projekt, a zejména nemohl posoudit předpokládaný efekt realizace projektu.

#### 5. Dohoda o poskytnutí dotace

Kontrolní akce se zaměřila na to, zda SZIF plnil povinnosti stanovené mu právními předpisy a Pravidly PRV v oblasti uzavírání dohod o poskytnutí dotace mezi SZIF a příjemcem (dále též „Dohoda“) a jak SZIF ověřoval plnění povinností stanovených příjemci Dohodou. Kontrolováno bylo rovněž, zda obsah Dohody byl v souladu s Pravidly PRV.

Kontrolou byly zjištěny následující skutečnosti:

- Dohody uzavřené v 1. a 2. kole příjmu žádostí obsahovaly ustanovení týkající se vykazování údajů potřebných pro monitoring projektu, které nebylo v souladu s odpovídajícím ustanovením Pravidel PRV. Povinnost doložit potřebné doklady do stanoveného termínu a v případě nesplnění této povinnosti i uložení sankce stanovovaly Dohody nad rámec Pravidel PRV. Tato skutečnost způsobovala příjemcům nejasnosti a problémy – viz bod 1.1 části II. tohoto kontrolního závěru.
- V jednom případě příjemce porušil povinnost stanovenou mu v Dohodě tím, že na majetek financovaný z dotace zřídil zástavní právo pro účely zajištění úvěru. Informace o zástavním právu příjemce doložil na SZIF až v souvislosti se žádostí o další dotaci.
- V jednom případě SZIF neuchoval povinné přílohy k Dohodě, čímž porušil zákon o archivnictví<sup>4</sup>.

#### 6. Administrativní kontrola prováděná Fondem

##### 6.1 Administrace hlášení o změnách

V oblasti administrace hlášení o změnách podaných příjemci bylo mj. zjištěno, že v jednom případě SZIF z předložené dokumentace k hlášení o změnách nezjistil, že pro stavbu se změněnými technickými parametry bylo zapotřebí stavebního povolení a bylo ji možné užívat pouze na základě kolaudačního souhlasu. Po příjemci nevyžadoval splnění těchto náležitostí. SZIF tudíž neprovedl administrativní kontrolu žádosti o dotaci v souladu s nařízením Komise (ES) č. 1975/2006<sup>5</sup> a se zákonem o finanční kontrole<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ustanovení § 68 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.

<sup>5</sup> Článek 26 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1975/2006.

<sup>6</sup> Ustanovení § 11 odst. 1 a 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

## 6.2 Kontrola zadávání zakázek

SZIF u zadávání zakázek zrealizovaných příjemcem prováděl „kontrolu před podpisem Dohody“ až při kontrole žádosti o proplacení výdajů. Pravidla PRV totiž nestanovila pro SZIF povinnost provádět kontrolu tohoto zadávacího řízení již před podpisem Dohody. Tento postup nebyl v souladu s nařízením Komise (ES) č. 1975/2006<sup>7</sup> a se zákonem o finanční kontrole<sup>8</sup>.

Kontrolou NKÚ byly dále zjištěny mj. tyto skutečnosti:

- SZIF v jednom případě neprovedl řádně administrativní kontrolu dokumentace zadávacího řízení, neboť nezjistil, že nabídky uchazečů nesplňovaly požadavky výzvy, a přesto byly zadavatelem akceptovány.
- SZIF neověřoval, zda oslovení uchazeči o zakázku nejsou personálně propojeni. Pravidla PRV ani Dohoda v kontrolovaném období neřešily problematiku personálního propojení mezi příjemcem a uchazečem ani mezi uchazeči o zakázku navzájem. Pravidla PRV počínaje 13. kolem příjmu žádostí o dotaci problematiku personálního propojení mezi příjemcem a uchazečem o zakázku upravila<sup>9</sup>. MZe však v Pravidlech PRV neupravilo problematiku personálního propojení mezi uchazeči o zakázku navzájem.

Kontrolou bylo dále ve čtyřech případech zjištěno, že zadávací řízení byla provedena pouze formálně, neboť příjemce uvedl cenu díla (zakázky) již ve výzvě k podání nabídky.

## 6.3 Přiměřenost výdajů

Prověřováno bylo, zda a jak SZIF kontroloval přiměřenost uplatněných výdajů a zda mechanismy nastavené Fondem jsou pro toto ověření dostatečné.

Kontrolou bylo zjištěno, že nastavení kontroly přiměřenosti uplatněných výdajů bylo nedostatečné. SZIF prováděl kontrolu přiměřenosti výdajů pouze porovnáním vybraných jednotkových cen s katalogovými cenami stavebních prací. SZIF neprováděl porovnání fakturovaného množství materiálu s množstvím dle projektové dokumentace, zejména dokumentace skutečného provedení stavby. Např.:

- U jednoho projektu bylo zjištěno, že SZIF uznal žadateli výdaje, které šly nad rámec projektové dokumentace skutečného provedení stavby. SZIF tak v rozporu se zásadou hospodárnosti vyplatil příjemci dotaci vyšší o částku cca 750 tis. Kč.
- U dvou projektů bylo zjištěno, že žadatel ohlásil změny technických parametrů stavby (rozšíření silážního žlabu a změnu rekonstruovaných objektů ze dvou na tři). Rozpočty projektů i uplatněné způsobilé výdaje však zůstaly nezměněny. Z toho je patrné, že žadatel nadhodnotil rozpočet projektu, čímž si vytvořil finanční rezervu, kterou využil k uvedenému rozšíření parametrů stavby. SZIF tyto skutečnosti v rámci kontroly podaných hlášení o změnách nezjistil.

Zaměření předběžných kontrol tak nebylo způsobilé zajistit dodržení zásady řádného finančního řízení<sup>10</sup>, aby příjemcem uplatněné způsobilé výdaje projektu byly v souladu se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivity.

<sup>7</sup> Článek 26 odst. 1 a 2 nařízení Komise (ES) č. 1975/2006.

<sup>8</sup> Ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.

<sup>9</sup> Pravidla PRV část A, kapitola 11 mj. stanoví: „*Pokud předpokládaná hodnota zakázky nepřesáhne 500 000 Kč (bez DPH), je zadavatel (žadatel/příjemce dotace) povinen postupovat transparentně a nediskriminačně, tj. nesmí vyzvat osobu (FO, PO), která má vztah k žadateli, jako k zadavateli zakázky tj. nesmí vyzvat osobu blízkou – přímý rodinný příslušník nebo firmu, ve které má žadatel nebo osoba blízká účast či ji zcela vlastní.*“

<sup>10</sup> Článek 27 bod 1 nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.



## 6.4 Způsobilost výdajů

Kontrolní akce prověřila, zda SZIF proplácel žadatelům pouze výdaje, které byly specifikovány v Pravidlech PRV, v žádostech o dotace, resp. v Dohodách, zda proplácel výdaje ve správné výši a zda uplatněné výdaje nepřekračovaly maximální hodnoty uvedené v Pravidlech PRV.

Podle Pravidel PRV se pro posouzení maximálních způsobilých výdajů (limitů) u skladovacích sil, které tvoří sestavu sil, vychází z celkové kapacity všech sil pro skladování obilovin a olejnin. U dvou projektů bylo zjištěno, že SZIF tyto limity vztahoval k jednotlivým silům sestavy sil, ačkoliv skladovací kapacitu měl posuzovat jako celkový součet kapacit všech sil. V případě výdajů na stavbu skladovacích sil a na související technologie SZIF v rozporu s Pravidly PRV a právním předpisem EU<sup>11</sup> proplatil příjemci dotaci v celkové výši 7 378 365 Kč. SZIF se tak dopustil porušení rozpočtové kázně<sup>12</sup>.

## 7. Kontrola publicity

Kontrolu splnění požadavků na publicitu provádí SZIF při kontrolách ex-post, konkrétně pouze u 1 % vzorku způsobilých výdajů projektů z proplacených projektů v předchozím roce. Kontrolní činnost SZIF je v této oblasti nedostatečná.

## 8. Ochrana finančních zájmů ČR a EU

Kontrolní akce se zaměřila na to, zda SZIF ověřoval, jestli jsou příjemci schopni dodržet účel projektu v době od proplacení dotace do ukončení lhůty vázanosti na účel (5 let). Nedodržení účelu projektu bylo dle Pravidel PRV sankcionováno 100% vratkou dotace. Kontrolou bylo zjištěno, že SZIF neověřoval – s výjimkou kontrol ex-post a náhodného zjištění –, zda příjemci nejsou v likvidaci, resp. zda nejsou zapsáni v insolvenčním rejstříku. Tímto postupem nebyla dostatečně zajištěna ochrana finančních zájmů SZIF, resp. ČR a EU, (vymahatelnost vratky dotace) a nebylo předcházeno vzniku nesrovnalostí<sup>13</sup>. Tento nedostatek SZIF do doby ukončení kontroly NKÚ odstranil.

Kontrolou bylo zjištěno, že jeden příjemce byl zrušen bez likvidace a jeho právní nástupce byl v době kontroly NKÚ v insolvenčním řízení. SZIF však o těchto skutečnostech neměl informace.

## 9. Odvolání proti rozhodnutí SZIF o vratce

Proti rozhodnutí SZIF o vratce mohli příjemci podat odvolání, o kterém rozhodovalo MZe. Kontrolou bylo v jednom případě zjištěno, že MZe vydalo rozhodnutí se zpožděním deset měsíců, čímž porušilo správní řád<sup>14</sup>.

## 10. Monitorovací indikátory

V rámci kontrolní akce byl prověřen systém monitorovacích indikátorů vytvořených řídicím orgánem pro vybraná opatření PRV (I.1.1, I.1.2 a I.1.3), vhodnost jejich nastavení, jejich sledování a vykazování.

Kontrolou bylo zjištěno, že indikátory výstupu a výsledku uvedené v žádostech o dotace byly nastaveny spíše jako ekonomické či statistické ukazatele (např. indikátory výstupu a výsledku – pohlaví a věk žadatele, právní status žadatele, výrobní zaměření podniku, typ investice, velikost podniku, typ produkce, převažující výrobní odvětví podniku) bez přímé souvislosti s předmětem dotace, výstupem a přínosem projektu a dále bez vazby na cíle příslušného opatření PRV. V různých předmětech podpory (např. stavby a technologie pro živočišnou nebo rostlinnou výrobu, pořízení lesní techniky, lesnická infrastruktura,

11 Článek 71 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.

12 Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) a § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb.

13 Článek 9 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1290/2005.

14 Ustanovení § 71 odst. 3 a § 90 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.



přidávání hodnoty zemědělským a potravinářským produktům) byly monitorovací indikátory stanoveny shodně. Indikátory pro vyhodnocování PRV uvedené v žádostech o proplacení výdajů neumožňovaly ověřit efektivnost a účelnost vynaložených prostředků a jejich použití k prokázání splnění cílů projektů bylo nereálné.

Zároveň pomocí takto nastavených indikátorů nebylo možné odpovídajícím způsobem průběžně ani následně hodnotit kvalitu a výsledek realizace projektů, a tím i celého programu vzhledem ke stanoveným cílům.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že žádosti o dotaci a žádosti o proplacení výdajů neobsahovaly indikátory dopadu na úrovni projektu. SZIF je tudíž nesledoval ani nevyhodnocoval.

#### **Indikátor „zvýšení přidané hodnoty podpořeného podniku“**

Dle Pravidel PRV byl příjemce povinen po proplacení projektu předkládat doklady k prokázání povinného monitorovacího indikátoru „zvýšení přidané hodnoty podpořeného podniku“ za každý účetně uzavřený rok po dobu pěti let od proplacení projektu. Kontrolou bylo zjištěno, že sběr a vyhodnocování příjemcem vykazovaných hodnot tohoto indikátoru zajišťovalo MZe prostřednictvím pověřeného subjektu, a to pouze u vybraného vzorku projektů. NKÚ konstatuje, že v zájmu absolutní spolehlivosti a průkaznosti by bylo vhodné provádět výpočet hodnoty tohoto indikátoru na základě údajů převzatých od všech příjemců.

Indikátor „zvýšení přidané hodnoty podpořeného podniku“ vzhledem ke svému charakteru neumožňuje dostatečně vyhodnotit výsledky a výstupy projektu. Je nastaven spíše na hodnocení ekonomické situace příjemce než na hodnocení přínosů, výsledku a výstupů projektu. Stanovený monitorovací indikátor nemá přímou souvislost s realizací projektu – nezachycuje skutečný přínos vynaložených prostředků a podíl konkrétního zrealizovaného projektu na ekonomické situaci podniku. Zvýšení přidané hodnoty podpořeného podniku je ovlivňováno dalšími ekonomickými aktivitami příjemce a nemusí být pouze důsledkem realizace podpořeného projektu.

## **11. Kontroly prováděné MZe**

### **11.1 Veřejnosprávní kontroly**

MZe (coby poskytovatel dotace Fondu) provádělo v kontrolovaném období kontrolu povinností a úkolů platební agentury vyplývajících pro SZIF z dokumentu PRV pouze v roce 2010, a to nepřímo kontrolou příjemců a jejich spisů (prověřovalo například správné účtování plateb, dodržování předepsaných lhůt a úschovu dokladů). MZe rovněž neprovádělo veřejnosprávní kontroly na místě u SZIF, které by byly zaměřeny na kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti PRV nebo na plnění opatření k odstranění, zmírnění nebo předcházení rizik v provádění PRV platební agenturou.

MZe nemělo v kontrolovaném období metodicky připravenou a po praktické stránce zajištěnou veřejnosprávní kontrolu na místě. Odborné útvary MZe, jichž se týká PRV, tzn. odbor Řídící orgán PRV a odbor ekonomiky a financování, ji neměly ani uvedenu mezi svými povinnostmi v organizačním řádu. MZe tak porušilo zákon o finanční kontrole<sup>15</sup> a neplnilo všechny povinnosti vyplývající z nařízení Rady (ES) č. 1698/2005<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Ustanovení § 8 odst. 2 a § 11 odst. 4 zákona č. 320/2001 Sb.

<sup>16</sup> Článek 75 odst. 1 a 2 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005.

## 11.2 Vnitřní kontrolní systém MZe

MZe dlouhodobě neřeší nedostatky vnitřního kontrolního systému, jako je zejména metodické zajištění a provádění předběžných kontrol, nedostatky zpráv o výsledcích finančních kontrol a potřebné podrobné strukturování analýz rizik odborných útvarů. Vnitřní kontrolní systém – jak konstatoval rovněž i interní audit MZe – nevytváří všechny potřebné podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy, jak ukládá zákon o finanční kontrole<sup>17</sup>.

## III. Skutečnosti zjištěné při kontrole u příjemců

### 1. Rozdělování projektů

Jak již bylo výše popsáno v bodě 2. části II. tohoto kontrolního závěru, kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že tři příjemci při podávání žádostí o dotaci rozdělili účelově předmět dotace, který byl jednou funkční částí, na dva, případně tři projekty. Tito příjemci tak uplatnili celkové způsobilé výdaje, ze kterých byla stanovena dotace, ve vyšší částce, než by podle Pravidel PRV mohli uplatnit u jednoho projektu. Příjemci při podávání žádostí nepostupovali v souladu s Pravidly PRV. Tímto postupem získali vyšší částku dotace, než by mohli získat u jednoho projektu.

### 2. Zadávání zakázek, smluvní vztahy

Při zadávání zakázek byli příjemci povinni postupovat dle Pravidel PRV a v případech, kdy to stanovil zákon o veřejných zakázkách, byli povinni postupovat i podle tohoto zákona. Následně byli příjemci povinni uzavřít smlouvy v souladu se zadáním a výsledkem zadávacího řízení a rovněž uchovat dokumentaci k zadávacímu řízení.

Příjemci v deseti případech porušili při realizaci zadávacího řízení Pravidla PRV. Kontrolou bylo např. zjištěno, že:

- ve čtyřech případech oslovení uchazeči o zakázku byli navzájem personálně propojeni;
- v jednom případě příjemce jako zadavatel zakázky akceptoval nabídky, které nesplňovaly podmínky zadávací dokumentace;
- ve dvou případech příjemce neuzavřel smlouvu o dílo v souladu se zadávací dokumentací a vítěznou nabídkou;
- v jednom případě příjemce jako zadavatel zakázky nevyloučil uchazeče, který nesplnil základní kvalifikační předpoklady, a následně s ním uzavřel smlouvu o dílo;
- jeden příjemce neměl k dispozici doklady týkající se výběrového řízení na zhotovitele stavby. Tento příjemce porušil zároveň zákon o veřejných zakázkách<sup>18</sup>.

### 3. Vedení účetnictví

V oblasti účtování o majetku pořízeném z dotace bylo zjištěno, že tři příjemci postupovali v rozporu se zákonem o účetnictví<sup>19</sup>, neboť:

- jeden příjemce účtoval zařazení dlouhodobého hmotného majetku pořízeného z dotace ve výši 9 391 023 Kč na nesprávný majetkový účet;
- dva příjemci neúčtovali o zařazení dlouhodobého hmotného majetku pořízeného z dotace celkem v hodnotě 4 679 807 Kč na příslušný majetkový účet do období, s nímž tyto skutečnosti časově a věcně souvisely. Zaúčtování bylo provedeno o 1,5 roku později, a to v souvislosti s probíhající kontrolou NKÚ.

<sup>17</sup> stanovení § 25 odst. 1 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb.

<sup>18</sup> Ustanovení § 155 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

<sup>19</sup> Ustanovení § 3 odst. 1, § 4 odst. 8 a § 8 odst. 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

#### 4. Nezpůsobilé výdaje

Kontrolní akce prověřila, zda příjemci požadovali proplacení pouze způsobilých výdajů, výdajů ve správné výši a zda byly tyto výdaje náležitě doloženy. V této oblasti byly zjištěny následující nedostatky:

- U dvou projektů jeden příjemce při výpočtu výše způsobilých výdajů uplatněných v žádostech o dotaci překračoval limity způsobilých výdajů. Příjemce tak v rozporu s Pravidly PRV uplatnil nezpůsobilé výdaje v celkové částce 14 756 730 Kč a požadoval dotaci vyšší o částku 7 378 365 Kč (50 % z 14 756 730 Kč) – viz nezpůsobilé výdaje v bodu 6.4 části II. tohoto kontrolního závěru.
- Jeden příjemce uplatnil nezpůsobilé výdaje na pořízení materiálu a prací v celkové výši 515 670 Kč, které nebyly specifikovány v žádosti o dotaci. Požadoval tak dotaci vyšší o částku 252 679 Kč (49 % z 515 670 Kč). SZIF toto nezjistil, protože mu příjemce předložil odlišné účetní doklady než NKÚ.

#### 5. Publicita

Příjemci byli povinni dodržovat požadavky na publicitu a označit předmět dotace informační tabulí se stanoveným obsahem. Kontrolou na místě bylo u dvou příjemců zjištěno, že nedodrželi požadavky na publicitu a předmět dotace neoznačili požadovanou informační tabulí. Tím porušili nařízení Komise (ES) č. 1974/2006<sup>20</sup>, Pravidla PRV a Dohodu.

### IV. Shrnutí a vyhodnocení

Ke dni 31. prosince 2010 byla příjemcům dotací z osy I PRV vyplacena celková částka 7 110 555 820 Kč. Na projekty realizované v rámci opatření vybraných ke kontrole (osa I, opatření I.1.1, I.1.2. a I.1.3) byla ke konci roku 2010 vyplacena částka 4 605 701 361 Kč, z toho NKÚ zkontroloval u 36 žadatelů 66 projektů s celkovými vyplacenými prostředky ve výši 337 068 247 Kč, tj. 7,3 %.

Kontrolní akce zaměřená na podporu konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví a posílení dynamiky podnikání v zemědělské výrobě a navazujícím potravinářství spolufinancovanou z prostředků EU prostřednictvím PRV odhalila některé nedostatky, které se týkaly zejména činností prováděných řídicím orgánem (tj. MZe) a činností platební agentury (tj. SZIF).

Při kontrole u MZe a SZIF byly zjištěny zejména následující nedostatky:

- Bodovací kritéria pro výběr projektů nastavená MZe byla příliš obecná bez vztahu ke konkrétním projektům, téměř bez vazby na výsledek projektů a nevypovídala o kvalitě projektů.
- MZe od 7. kola příjmu žádostí zrušilo hodnocení finančního zdraví žadatele, které bylo ukazatelem bonity žadatele, a tím i formou ochrany prostředků ČR a EU.
- SZIF se dopustil chyb při administrativní kontrole projektů, zejména v oblasti kontroly zadávání zakázek. Dále nastavení kontroly přiměřenosti výdajů nebylo dostatečné a způsobilé zajistit, aby uplatněné výdaje projektů byly v souladu se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivnosti.
- Nedostatky byly zjištěny i v oblasti kontroly způsobilosti výdajů, kdy SZIF u dvou projektů schválil způsobilé výdaje, které překračovaly maximální hodnoty uvedené v Pravidlech PRV. SZIF tak neoprávněně vyplatil peněžní prostředky ve výši 7 378 365 Kč, čímž se dopustil porušení rozpočtové kázně.

20 Nařízení Komise (ES) č. 1974/2006 – příloha VI *Informace a publicita o pomoci z EZFRV*, bod 2.2 *Odpovědnosti příjemců*.



- Monitorovací indikátory nastavené MZe neumožňovaly hodnotit kvalitu a výsledek realizace projektů, a tedy ani celého programu vzhledem ke stanoveným cílům. Indikátory výstupu a výsledku byly nastaveny spíše jako ekonomické či statistické ukazatele a neumožňovaly ověřit efektivnost a účelnost vynaložených prostředků.
- Kontrolní mechanismy MZe nebyly nastaveny odpovídajícím způsobem. MZe neprovádělo veřejnosprávní kontroly u SZIF. Dlouhodobě neřeší nedostatky vnitřního kontrolního systému, zejména metodické zajištění a provádění předběžných kontrol, a dále nedostatky zpráv o výsledcích finančních kontrol.
- Pravidla PRV vydávaná MZe obsahovala drobné nedostatky, stejně jako Dohody uzavírané SZIF s příjemci dotací.

Dále bylo zjištěno, že SZIF nesprávně zhodnotil přijatelnost sedmi projektů. Tři žadatelé účelově a v rozporu s Pravidly PRV rozdělili stavební akci (předmět dotace) na více projektů, které netvořily samostatné funkční části, čímž získali vyšší částku dotace, než by mohli získat u jednoho projektu. SZIF neukončil administraci těchto projektů, ačkoli nesplnily podmínky pro získání dotace uvedené v Pravidlech PRV. SZIF na realizaci těchto projektů vyplatil neoprávněně 58 744 270 Kč, čímž se rovněž dopustil porušení rozpočtové kázně.

Tím, že žadatelé nedodrželi příslušná ustanovení Pravidel PRV a rozdělili akce na více projektů, obešli Pravidly PRV stanovený horní limit částky způsobilých výdajů, ze kterých je stanovena dotace na jeden projekt.

Maximální částka (horní limit) způsobilých výdajů, ze kterých je stanovena dotace na jeden projekt, vychází z dokumentu PRV a stanovují ji rovněž Pravidla PRV. MZe nastavení horního limitu zdůvodnilo tak, že cílem bylo omezit výši dotace na jeden projekt, resp. na jednoho žadatele, aby bylo zajištěno, že celkový rozpočet opatření bude rovnoměrněji distribuován mezi větší počet příjemců.

Při kontrole žadatelů/příjemců dotací bylo mj. zjištěno:

- V deseti případech příjemci při realizaci zadávacího řízení postupovali v rozporu s Pravidly PRV, např. zadavatel akceptoval nabídky, které nesplňovaly podmínky zadávací dokumentace, zadavatel neuzavřel smlouvu o dílo v souladu se zadávací dokumentací a vítěznou nabídkou nebo nevyloučil uchazeče, který nesplnil základní kvalifikační předpoklady, a následně s ním uzavřel smlouvu o dílo.
- Příjemci u tří projektů uplatnili nezpůsobilé výdaje a v rozporu s Pravidly PRV obdrželi dotace vyšší o celkem 7 631 044 Kč.
- Tři příjemci postupovali v oblasti účtování o majetku pořízeném z dotace v rozporu se zákonem o účetnictví.

Přes výše uvedené nedostatky hodnotí NKÚ systém implementace kontrolovaných opatření osy I PRV jako v zásadě funkční a účinný. Avšak na straně SZIF – zejména v oblasti administrace žádostí o dotaci a ověření přiměřenosti a způsobilosti výdajů – byly zjištěny některé závažné nedostatky. Odstranění těchto nedostatků může výrazně snížit riziko neoprávněně vyplacených dotací. Nejedná se však o nedostatky, které by ohrožovaly systém čerpání prostředků poskytovaných z EU.