

11/15

Peněžní prostředky určené na zlepšování kvality života ve venkovských oblastech podle *Programu rozvoje venkova*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2011 pod číslem 11/15. 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 zlepšování kvality života ve venkovských oblastech (OSA III *Programu rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013*) byly poskytnuty a použity v souladu se stanovenými podmínkami.

Kontrolováno bylo období let 2009 a 2010, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od června 2011 do prosince 2011.

Kontrolované osoby:

- Ministerstvo zemědělství (dále též „MZe“);
- Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“ nebo „Fond“) a jeho regionální odbory se sídlem v Praze, Českých Budějovicích, Brně, Olomouci a Opavě;
- 29 vybraných příjemců dotací (dále též „žadatelé“ nebo „příjemci“):
 - obec Babice, okres Olomouc;
 - obec Číčenice;
 - obec Hvozdnice, okres Praha-západ;
 - obec Chlumín;
 - obec Chrást, okres Nymburk;
 - obec Jezdkovice;
 - obec Lhotka, okres Frýdek-Místek;
 - obec Razová;
 - obec Těchobuz;
 - obec Troubelice;
 - obec Vitčice;
 - obec Vršovice, okres Opava;
 - obec Železné, okres Brno-venkov;
 - Zemědělská společnost Dubné a. s., Žabovřesky;
 - Zemědělské družstvo Kouty, Kouty;
 - BIOENERGY CZ s.r.o., České Budějovice;
 - GABRETA, spol. s r.o., Zbytiny, Koryto;
 - SLOVÁCKÝ STATEK, spol. s r.o., Hodonín, Pánov;
 - Svárovský MB, s.r.o., Niměřice, Dolní Cetno;
 - TESPO – TOPENÁŘSKÉ CENTRUM s.r.o., Šumperk;
 - TISK CENTRUM s.r.o., Brno;
 - Naše Škvorecko, o.s., Škvorec;
 - „o.s. DOBŠANÉ“, Dobšice;
 - Eva Czernaiová, Zahradní 713/2, Znojmo-Přímětice;
 - Karel Dryák, Vítov 10, Žižice;
 - František Janovský, Dobšice 24;
 - Ing. Josef Kamaryt, Třebíčská 280, Telč;
 - Mgr. Jiří Svoboda, Vřesinská 128/40, Ostrava-Poruba;
 - Martin Vyskočil, Tyršova 349/6, Prostějov.



Námítky proti kontrolnímu protokolu podaly MZe, SZIF a obec Lhotka. Námítky byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podané MZe bylo vypořádáno usnesením Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VI. zasedání, konaném dne 26. března 2012,

schválilo usnesením č. 6/VI/2012

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Podpora zlepšování kvality života ve venkovských oblastech 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“).

1. 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 kontrolní akce se zaměřila na opatření osy III.

Osa III podporuje rozvoj životních podmínek ve venkovských oblastech a diverzifikaci ekonomických aktivit na venkově. Mezi hlavní priority patří: tvorba pracovních příležitostí, podpora využívání obnovitelných zdrojů energie, zlepšení podmínek kvality života ve venkovských oblastech, podpora vzdělávání a informování hospodářských subjektů a ochrana kulturních památek.

Osa III se dělí na tři priority a šest opatření:

Priorita III.1 Tvorba pracovních příležitostí a podpora využívání obnovitelných zdrojů energie

Cílem je vytvořit pracovní místa a zajistit vyšší příjmovou úroveň obyvatel venkova rozvojem a diverzifikací aktivit na venkově a podporou venkovské turistiky a zajistit naplnění závazků ČR v oblasti využívání obnovitelných zdrojů energie. Zaujímá cca 50 % prostředků alokovaných na osu III. Dělí se na tato opatření:

III.1.1 *Diverzifikace činností nezemědělské povahy,*

III.1.2 *Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje,*

III.1.3 *Podpora cestovního ruchu.*

Priorita III.2 Podmínky růstu a kvalita života na venkově

Cílem priority je vytvořit podmínky růstu ve venkovských oblastech, zlepšit vybavení a vzhled vesnic a veřejných prostranství, posílit sounáležitost obyvatel s místním prostředím a dědictvím venkova, zabezpečit rozvoj venkovské infrastruktury s cílem rozvoje malého a středního podnikání a zlepšit životní prostředí venkovských sídel. Zaujímá cca 48 % prostředků alokovaných na osu III. Druhá priorita obsahuje tato opatření:

III.2.1 *Obnova a rozvoj vesnic, občanské vybavení a služby,*

III.2.2 *Ochrana a rozvoj kulturního dědictví venkova.*

Priorita III.3 Vzdělávání

Cílem této priority je přispět k vyšší úrovni vzdělanosti a lepšímu uplatnění na trhu práce venkovských obyvatel rozvojem poradenství a vzdělávání a zvýšit používání informačních a komunikačních technologií. Zaujímá cca 2 % prostředků alokovaných na osu III a tvoří ji opatření:

III.3.1 Vzdělávání a informace.

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 III.

Pro realizaci opatření osy III 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. Závaznost Pravidel PRV pro žadatele vyplývá z dohody o poskytnutí dotace uzavřené mezi poskytovatelem dotace a žadatelem. Maximální výši dotace v procentuálním vyjádření pro jednotlivá opatření, resp. podopatření, stanoví Pravidla PRV. Požadovanou míru dotace si u některých opatření volí ve stanovených mezích žadatel sám a uvádí ji v žádosti o dotaci. Zvolení nižší míry dotace než maximální znamená bodové zvýhodnění projektu.

2. Informace o počtu žádostí/projektů a výši poskytnutých peněžních prostředků v rámci opatření osy III

Údaje o počtu schválených žádostí o dotaci a vyplacených peněžních prostředcích na realizaci opatření osy III PRV k datu 30. června 2011 v členění podle jednotlivých opatření jsou uvedeny v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Přehled vyplacených dotací k 30. 6. 2011 (v Kč)

Číslo opatření	Název opatření/podopatření	Finanční zdroje		Výdaje celkem	Počet žádostí
		EU	SR		
III.1.1	Diverzifikace činností nezemědělské povahy	1 072 421 089	357 473 738	1 429 894 827	168
III.1.2	Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje	540 409 764	180 136 739	720 546 503	494
III.1.3	Podpora cestovního ruchu	309 784 426	103 261 552	413 045 978	197
III.2.1	Obnova a rozvoj vesnic, občanské vybavení a služby	2 862 226 657	954 075 965	3 816 302 622	904
III.2.2	Ochrana a rozvoj kulturního dědictví venkova	315 091 494	105 030 607	420 122 101	232
III.3.1	Vzdělávání a informace	35 492 746	11 830 946	47 323 692	77
Celkem osa III		5 135 426 176	1 711 809 547	6 847 235 723	2 072

Zdroj: Tabulku sestavil NKÚ na základě podkladů SZIF.

3. Informace o kontrolovaném vzorku

Předmětem kontrolní akce bylo všech šest opatření osy III. Kontrola u MZe byla zaměřena na vybrané úseky řídicí a rozhodovací činnosti. U SZIF byla provedena kontrola administrace opatření osy III PRV na vybraném vzorku¹ 36 projektů, které již byly v době kontroly NKÚ zrealizované a proplacené. U příjemců dotací byla kontrola zaměřena na realizaci projektu a na splnění podmínek pro přiznání a poskytnutí dotace.

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



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

Priorita	Počet kontrolovaných projektů	Výše vyplacených prostředků v Kč
III.1	18	99 835 614
III.2	16	200 136 498
III.3	2	1 223 026
Celkem	36	301 195 138

Zdroj: Tabulku sestavil 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 (MZe a SZIF)

1. Nedostatky Pravidel PRV

Kontrolou Pravidel PRV (vydaných MZe) byly zjištěny níže uvedené nedostatky:

1.1 Výdaje na projektovou dokumentaci

Pravidla PRV stanovila u všech kontrolovaných opatření osy III limit pro způsobilé výdaje na projektovou dokumentaci maximálně do výše 20 000 Kč. Nestanovila však kritéria zohledňující náročnost zpracování a rozsah projektové dokumentace. Kontrolou bylo zjištěno, že příjemci dotací uplatňovali tento výdaj v maximální výši i u velmi stručných a na vypracování nenáročných projektových dokumentací.

Tento nedostatek byl uveden již v kontrolním závěru z kontrolní akce NKÚ č. 10/28 – *Peněžní prostředky určené na zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví podle Programu rozvoje venkova*².

1.2 Zadávání zakázek žadatelem/příjemcem dotace

a) Zadávání zakázek malého rozsahu veřejným zadavatelem

Žadatel, který je zadavatelem podle zákona o veřejných zakázkách³, je povinen při zadávání zakázek postupovat podle tohoto zákona. V případech, kdy žadatel postupuje při zadávání zakázek mimo režim zákona, je povinen dodržovat Pravidla PRV.

Pravidla PRV nestanovila jednoznačně, zda v případě zadávání zakázek malého rozsahu, kdy zákon požaduje pouze dodržení zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, musí žadatel zároveň dodržovat i podmínky Pravidel PRV, která podrobněji stanovují postup zadávání zakázky.

b) Personální propojení

Pravidla PRV v kontrolovaném období neupravovala problematiku vzájemného personálního propojení mezi uchazeči o zakázku. SZIF proto při kontrole zadávání veřejných zakázek neověřoval, zda oslovení uchazeči o zakázku nejsou vzájemně personálně propojeni.

Od února 2012 (od 15. kola příjmu žádostí o dotaci) již Pravidla PRV problematiku personálního propojení mezi uchazeči o zakázku upravují⁴.

² Kontrolní závěr byl zveřejněn v části 4/2011 *Věstníku NKÚ*.

³ Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁴ Pravidla PRV v části A v kapitole 11 mj. stanoví: „Dodavatel, který podal nabídku v zadávacím řízení, nesmí být personálně ani majetkově propojen se zadavatelem nebo s jiným dodavatelem v tomtéž zadávacím řízení.“

1.3 Investice do najatého majetku

Pravidla PRV umožňují investovat do najaté nemovitosti či pozemku v případě, že má žadatel s vlastníkem uzavřenu nájemní smlouvu na dobu nejméně pěti let od podpisu dohody o poskytnutí dotace (dále jen „Dohoda“) nebo s výpovědní lhůtou nejméně 5 let od data podpisu Dohody.

Možnost investovat do najatého majetku v sobě zahrnuje riziko, že příjemce nebude mít možnost ovlivnit převod majetku v případech, kdy se vlastník dostane do potíží (zástavní právo, exekuce, likvidace). Může tak být ohroženo dodržení udržitelnosti projektu po dobu pěti let, ve kterých je příjemce povinen zachovat výstupy a výsledky projektu.

Dalším rizikem je skutečnost, že majetek vybudovaný s příspěvím dotace zůstává ve vlastnictví jiného vlastníka (pronajímatele), a to včetně zhodnocení majetku v důsledku zrealizovaného projektu.

Finanční prostředky vynaložené na dotace do najatého majetku tak nejsou dostatečně zajištěny.

1.4 Opatření III.3.1 *Vzdělávání a informace*

Projekty z oblasti vzdělávání musí žadatel o dotaci zajišťovat prostřednictvím vzdělávacího subjektu, případně dalšími subjekty podílejícími se na přípravě vzdělávacího projektu.

Z Pravidel PRV není zcela zřejmé, jaký je vzájemný vztah příjemce dotace na straně jedné a vzdělávacích subjektů na straně druhé.

2. Hodnocení přijatelnosti projektů

Hodnocení přijatelnosti projektů prováděl SZIF. Ověřoval, zda projekty vybrané ke spolufinancování splňují podmínky přijatelnosti dle Pravidel PRV.

Pravidla PRV jako jednu z podmínek přijatelnosti pro opatření III.3.1 *Vzdělávání a informace* stanovila:

„Projekt nezahrnuje instruktážní kurzy a vzdělávání, které je součástí běžných vzdělávacích programů nebo systémů na středoškolské nebo vyšší úrovni (dle čl. 52 NR 1698/2005)“.

Jde o text převzatý z nařízení Rady (ES)⁵. V Pravidlech PRV však není tato podmínka dále specifikována, není podrobněji rozvedeno, jakým způsobem má být naplňována a její splnění ověřováno. MZe metodicky neošetřilo, jakým způsobem ověřovat tuto podmínku přijatelnosti projektu.

3. Finanční zdraví žadatele

Posouzení finančního zdraví žadatele, tj. posouzení ekonomických ukazatelů hospodaření u žadatele, prováděl SZIF u projektů, jejichž způsobilé výdaje přesáhly 2 mil. Kč. U obcí SZIF neprováděl hodnocení finančního zdraví vůbec.

Od května 2009 (od 7. kola příjmu žádostí o dotaci) bylo posuzování finančního zdraví zrušeno s odůvodněním, že nemělo dostatečnou vypovídací schopnost ve vztahu k udržitelnosti projektu, a dále s poukazem na potenciálně negativní dopady spočívající ve snížení počtu subjektů, které by měly zájem o dotace v době ekonomické krize.

Upuštění od hodnocení finančního zdraví představuje riziko, že nebude identifikován žadatel, u něhož existuje vyšší riziko nesplnění udržitelnosti projektu. Přestože nelze indikátor finančního 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.

Tento nedostatek byl uveden již v kontrolním závěru z kontrolní akce NKÚ č. 10/28².

⁵ Podle čl. 58 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), podpora nezahrnuje instruktážní kurzy a vzdělávání, které jsou součástí běžných vzdělávacích programů nebo systémů na středoškolské nebo vyšší úrovni.



4. Preferenční kritéria

O výběru projektů ke spolufinancování rozhodoval SZIF na základě bodování žádostí o dotace podle preferenčních kritérií stanovených v Pravidlech PRV. Tato preferenční kritéria by proto měla v co nejvyšší míře hodnotit kvalitu projektu, jeho předpokládaný efekt a naplnění cílů programu, resp. opatření.

Kontrolou byly zjištěny např. následující skutečnosti:

- Některá preferenční kritéria neodpovídala specifickým cílům uvedeným v PRV. Např. u opatření III.1.1 a III.1.2 byl výkon zařízení na výrobu tvarovaných biopaliv pouze částí jednoho z kritérií, ačkoli z hlediska cílů opatření by měl být nejdůležitějším ukazatelem.
- Preferenční kritérium „žádost o dotaci zaslána v elektronické podobě“ postrádalo vazbu na specifické cíle opatření a nevytvářelo o kvalitě předkládaného projektu.
- Preferenční kritéria u opatření III.1.1 a III.1.2 byla nastavena tak, že hodnotila projekt vždy ve vztahu k celkovému instalovanému výkonu zařízení. V případě projektů týkajících se modernizace stávajících zařízení nebo např. pouze využití odpadního tepla ze zařízení byly v žádosti o dotaci uváděny stejné hodnoty, jako by se jednalo o výstavbu nového zařízení. Docházelo tak k bodovému zvýhodnění projektů rozšiřujících stávající zařízení na úkor výstavby nových.
- K dodržení některých preferenčních kritérií, např. u opatření III.1.3, je žadatel zavázán pouze obecně udržitelností projektu. V Pravidlech PRV nejsou specifikovány podrobnější podmínky dodržení preferenčních kritérií.

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

5. Administrativní kontroly prováděné Fondem

5.1 Administrativní kontroly žádostí o dotaci

SZIF prováděl u žádostí o dotaci administrativní kontroly, které zahrnovaly ověření obsahové a věcné správnosti a úplnosti žádostí.

V případě, že SZIF zjistí nedostatky v předložené dokumentaci, vyzve žadatele k jejímu doplnění. Pokud žadatel neodstraní ve stanovené lhůtě chyby, je administrace jeho žádosti ukončena.

V případě jednoho projektu vyzval SZIF žadatele k doplnění neúplné dokumentace. Žadatel dokumentaci opravil ve stanovené lhůtě pouze částečně. SZIF tuto skutečnost vinou nedůsledné administrativní kontroly neodhalil.

5.2 Bodování projektů

O výběru projektů k spolufinancování rozhodoval SZIF na základě bodování žádostí o dotace podle preferenčních kritérií stanovených v Pravidlech PRV.

Jeden projekt SZIF nesprávně obodoval a přidělil mu více bodů, než na kolik měl příjemce nárok. Tím Fond porušil Pravidla PRV. V případě řádně provedeného bodování by tento projekt nebyl vybrán k financování. V důsledku této chyby byly neoprávněně vyplaceny peněžní prostředky ve výši 4 323 028 Kč. SZIF se tak dopustil porušení rozpočtové kázně⁶ a nesrovnalostí⁷.

⁶ 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).

⁷ Čl. 2 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 1848/2006, o nesrovnalostech a zpětném získávání částek neoprávněně vyplacených v rámci financování společné zemědělské politiky.

5.3 Administrace hlášení o změnách

V případě, že došlo k odchylce od projektu nebo Dohody, byli žadatelé povinni předkládat *hlášení o změnách* a tyto změny doložit.

U jednoho projektu bylo zjištěno, že žadatel nahlásil změnu finančních částek některých způsobilých výdajů a zároveň navýšení výdajů na věcné plnění. Nedoložil však žádné změny v projektu. U částek věcného plnění nepředložil žádné navýšení rozsahu prací vyjádřené ve fyzikálních jednotkách. Objem částek věcného plnění určil prostým dopočtem na celkový finanční objem uznatelných nákladů po změně částek ostatních kódů opravených přesně na dosaženou skutečnost dle fakturace.

SZIF při kontrole změn výše věcného plnění nezkoumal důvody jeho navýšení, zda toto navýšení odpovídalo realitě dle schváleného projektu apod. Umožnil tedy žadateli navýšit uvedené výdaje tak, aby žadatel maximálně vyčerpал schválenou výši dotace.

5.4 Kontrola zadávání zakázek

Zadávání zakázek realizované žadatelem kontroloval SZIF v rámci kontroly žádosti o proplacení. Podmínky pro zadávání zakázek jsou stanoveny v Pravidlech PRV. Žadatelé dokládali k žádosti o proplacení veškerou dokumentaci k zadávacímu řízení. Kontrolou NKÚ byly zjištěny např. tyto skutečnosti:

- Jeden příjemce zadal zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách⁸. SZIF tuto chybu při kontrole neodhalil, čímž porušil nařízení Komise (ES)⁹ a zákon o finanční kontrole.¹⁰ Příjemci tak bylo neoprávněně vyplaceno 438 900 Kč, čímž se SZIF dopustil porušení rozpočtové kázně⁶ a nesrovnalosti⁷.
- SZIF ve dvou případech neprovedl řádně administrativní kontrolu dokumentace zadávacího řízení. Nepostupoval tak v souladu s nařízením Komise (ES)⁹ a zákonem o finanční kontrole¹⁰.
- V několika případech bylo zjištěno, že provedená kontrola byla pouze formální. Záznam o provedené kontrole neodpovídal skutečnému stavu věci.

5.5 Přiměřenost výdajů

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

Bylo zjištěno, že nastavení kontroly přiměřenosti výdajů nebylo dostatečné. SZIF prováděl kontrolu pouze k jednotkovým cenám dle příslušného katalogu cen stavebních prací, tj. bez porovnání skutečných nákladů (fakturovaného množství) s náklady dle projektové dokumentace. Tento způsob neumožňuje odhalit případné nehospodárné čerpání finančních prostředků státního rozpočtu a EU.

Pravidla PRV obsahují maximální hodnoty některých způsobilých výdajů (tzv. limity výdajů). Tyto limity však nebyly vždy nastaveny tak, aby zohledňovaly různé typy projektů. Kontrolou bylo zjištěno, že v rámci opatření III.1.1 a III.1.2 mohou být podporovány také projekty zaměřené na modernizaci stávajících zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů. I u těchto projektů jsou žadatelé zavázáni dodržovat maximální limity, které jsou ve stejné výši jako u výstavby nových zařízení. Náklady na modernizaci jsou však nižší než na výstavbu. Žadatelé tedy nejsou motivováni optimalizovat náklady, pokud se pohybují do hranice maximálních limitů.

⁸ Ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁹ Čl. 26 odst. 2 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.

¹⁰ Ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).



Zaměření předběžných kontrol tak nebylo způsobilé zajistit dodržení zásady řádného finančního řízení¹¹, aby žadatelem uplatněné způsobilé výdaje projektu byly v souladu se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivity.

5.6 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 je DPH nezpůsobilým výdajem v případě, že je žadatel plátcem DPH. Jeden příjemce se stal plátcem DPH v průběhu realizace projektu, a to ještě před podpisem Dohody. Přesto mu SZIF v Dohodě přiznal DPH jako způsobilý výdaj. Následně žadateli umožnil místo DPH vyčerpat tuto částku za jiné způsobilé výdaje, např. ve formě víceprací. SZIF tak u dvou projektů jednoho žadatele neoprávněně proplatil 3 552 214 Kč (712 671 Kč + 2 839 543 Kč). SZIF se tím dopustil porušení rozpočtové kázně⁶ a nesrovnalosti⁷. Postupoval přitom v souladu s písemným stanoviskem MZe.

5.7 Kontroly žádostí o proplacení

Žádost o proplacení podávají žadatelé při ukončení realizace projektu. K žádosti přikládají soupisky účetních dokladů ke způsobilým výdajům, účetní a jiné doklady související s realizací projektu.

U jednoho příjemce SZIF neodhalil nedostatky v projektu a v předložené soupisce účetních dokladů a schválil žádost o proplacení i s chybnými údaji. Toto pochybení nemělo vliv na výši vyplacené dotace.

6. Kontroly dodržování podmínek dotace

SZIF je povinen provádět u žadatelů kontroly dodržování Pravidel PRV a uzavřených Dohod. Předmětem kontroly je zejména ověření správnosti údajů uvedených v žádosti o dotaci či v projektu, sledování realizace projektu a kontrola skutečností spojených s podáním žádosti o proplacení výdajů.

U opatření III.3.1 *Vzdělávání a informace* byly povinnou přílohou žádosti o proplacení i vyplněné prezenční listiny za každou jednotlivou vzdělávací akci či seminář. Kontrolou dvou projektů bylo zjištěno, že některé údaje uvedené v prezenčních listinách neumožňovaly následnou kontrolu účastníků. SZIF tak nemohl vždy řádně provádět kontroly dle nařízení Komise (ES)⁹.

7. Kontrola publicity

Příjemci dotací jsou povinni dodržovat požadavky na publicitu a označit předmět dotace informační tabulí se stanoveným obsahem, jak to vyžadují evropské právní předpisy. Podle *Pokynu pro příjemce dotace*, který vydalo MZe, však měly být tabule příjemcem instalovány po ukončení realizace projektu, tj. nejpozději v den obdržení finančních prostředků na běžný účet. Pokyn MZe však nebyl v souladu s nařízením Komise (ES)¹², jehož výkladem lze dovodit povinnost umístění informačních tabulí již v průběhu realizace projektu.

11 Čl. 27 bod 1 nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

12 Příloha VI bod 2.2 nařízení Komise (ES) č. 1974/2006, kterým se stanoví podrobná pravidla pro použití nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).

Kontrolou bylo zjištěno, že se SZIF řídil výše uvedeným pokynem a neověřoval dodržování publicity při kontrolách na místě, které probíhaly u všech projektů, ale až v rámci kontrol ex-post, které se provádějí pouze u 1% vzorku způsobilých výdajů projektů proplacených v předchozím roce.

8. Monitorovací indikátory

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 řídicím orgánem pro PRV a způsob jejich sledování a vykazování.

Bylo zjištěno, že indikátory výstupu a výsledku uvedené v žádostech o dotaci a v žádostech o proplacení výdajů byly nastaveny jako statistické ukazatele, které nevypovídají o kvalitě projektu a účelnosti vynaložených prostředků. Příjemci nebyli zavázáni k dodržování takových monitorovacích indikátorů, které by umožňovaly sledovat efektivnost a účelnost projektu po stanovenou dobu udržitelnosti. To dokládají např. tyto skutečnosti:

- U projektů opatření III.1.1 a III.1.2 zaměřených na vybudování zařízení na využívání obnovitelných zdrojů energie (bioplynové stanice apod.) byly jako monitorovací indikátory stanoveny instalované výkony zařízení. Nastavené indikátory však již nesledovaly, zda je tento výkon opravdu využíván.
- U projektů opatření III.1.3 na podporu cestovního ruchu byla mj. podporována výstavba penzionů. Nastavené indikátory nevypovídaly o tom, zda realizací akce opravdu došlo k podpoře cestovního ruchu, např. zda je penzion navštěvován či zda jsou využívány služby nabízené v rámci podpořeného projektu.
- U projektů opatření III.3.1 se stanovené indikátory nezaměřovaly na monitorování výsledků projektu a jeho využití a přínos pro účastníky vzdělávací aktivity.

V případě projektů, které navazovaly na dřívější projekty (např. projekt výstavby bioplynové stanice a navazující projekt rozšíření bioplynové stanice), byly u navazujícího projektu uváděny monitorovací indikátory v celkové výši instalovaného tepelného a elektrického výkonu (nikoli pouze ve výši výkonu vzniklého rozšířením). Docházelo tak k duplicitě vykazovaných hodnot.

Monitorovací indikátory „zvýšení přidané hodnoty podpořeného podniku“ a „zvýšení nezemědělské hrubé přidané hodnoty v podpořených podnicích“

Dle Pravidel PRV byli žadatelé u vybraných opatření povinni po proplacení projektu předkládat doklady k prokázání povinných monitorovacích indikátorů „zvýšení přidané hodnoty podpořeného podniku“ a „zvýšení nezemědělské hrubé přidané hodnoty v podpořených podnicích“. Vzhledem k svému charakteru neumožňují tyto indikátory dostatečně vyhodnotit výsledky a výstupy projektu, neboť jsou oba nastaveny spíše na hodnocení ekonomické situace příjemce než na hodnocení přínosů, výsledků a výstupů projektu. Stanovené monitorovací indikátory nemusí mít vždy přímou souvislost s realizovaným projektem – nemusí vždy zachycovat skutečný přínos vynaložených prostředků a podíl konkrétního podpořeného projektu na vývoji ekonomické situace podniku. Zvýšení přidané hodnoty podpořeného podniku může být ovlivňováno dalšími ekonomickými vlivy a nemusí být pouze důsledkem zrealizování podpořeného projektu.

Tento nedostatek byl uveden již v kontrolním závěru z kontrolní akce NKÚ č. 10/28².



9. Odvolání proti rozhodnutí SZIF

Proti rozhodnutí SZIF o vrácení dotace mohli příjemci podat odvolání, o kterém rozhodovalo MZe. V kontrolovaném období podali odvolání pouze dva příjemci. MZe vydalo rozhodnutí se zpožděním 94 a 46 dnů, přestože šlo v obou případech o jednoduché rozhodnutí. MZe tak porušilo správní řád¹³.

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole u příjemců

1. 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.

Kontrolou bylo např. zjištěno, že:

- jeden příjemce zadal zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách⁸;
- v jednom případě příjemce neuzavřel smlouvu o dílo v souladu se zadávací dokumentací, čímž porušil Pravidla PRV;
- v jednom případě byli oslovení uchazeči o zakázku navzájem personálně propojeni.

2. Vedení účetnictví

V oblasti účtování o majetku pořízeném z dotace bylo zjištěno, že tři příjemci dotací postupovali v rozporu se zákonem o účetnictví¹⁴:

- Jeden příjemce nezaúčtoval řádně majetek pořízený z dotace, neboť do svých aktiv zahrnul majetek v částce celkových způsobilých výdajů včetně obdržené dotace.
- Další příjemce:
 - nesprávně zaúčtoval výdaje na obnovu dětského hřiště v hodnotě 320 600 Kč;
 - nesprávně navýšil cenu technického zhodnocení budovy mateřské školy o částku 622 595 Kč (tj. o dobropisovanou částku 301 995 Kč a o výdaje na obnovu dětského hřiště v částce 320 600 Kč). Příjemce tak nadhodnotil stav účtu 021 – *Stavby*.
- Třetí příjemce:
 - nevedl samostatnou analytickou účetní evidenci o veškerých výdajích projektu ve výši 1 070 554 Kč;
 - v účetním období roku 2010 duplicitně vykázal na majetkovém účtu 021 majetek pořízený z dotace ve výši 4 761 670 Kč;
 - nesprávně účtoval o provozních výdajích ve výši 177 840 Kč na majetkovém účtu 021.

¹³ Ustanovení § 71 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁴ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

3. Nezpůsobilé výdaje

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

- U dvou projektů jeden příjemce uplatnil v rozporu s Pravidly PRV nezpůsobilé výdaje v celkové částce 3 552 214 Kč. Jejich proplacením se SZIF dopustil porušení rozpočtové kázně a nesrovnalosti – viz bod 5.6 tohoto kontrolního závěru.
- U jednoho projektu neprovedl SZIF správně bodování projektu a v důsledku této chyby byl proplacen projekt ve výši 4 323 028 Kč. SZIF se dopustil porušení rozpočtové kázně a nesrovnalosti – viz bod 5.2 tohoto kontrolního závěru.

IV. Shrnutí a vyhodnocení

Kontrola NKÚ ověřila administraci, realizaci a proplacení 36 projektů, na které byly formou dotací vyplaceny prostředky ve výši 301 195 138 Kč, tj. cca 4,4 % z celkově vyplacených prostředků na osu III PRV. Kontrola se rovněž zabývala nastavením Pravidel PRV.

Systém implementace opatření osy III PRV hodnotí NKÚ jako v zásadě funkční a účinný. Kontrolní akce přesto odhalila některé nedostatky, které se týkaly zejména činností prováděných řídicím orgánem (tj. MZe) a činností platební agentury (tj. SZIF). Byly zjištěny nedostatky v řídicích a kontrolních mechanismech. Šlo zejména o nedostatky týkající se nastavení monitorovacích indikátorů na úrovni projektů a mechanismy výběru projektů k financování. Nastavení kontroly přiměřenosti výdajů nebylo dostatečné a způsobilé zajistit, aby uplatněné výdaje projektů byly v souladu se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivnosti. Dále byly zjištěny drobné nedostatky v nastavení Pravidel PRV.

Na úrovni systému administrace podpor byly dále zjištěny tyto skutečnosti:

- nedostatky při provádění kontrol veřejných zakázek, v jejichž důsledku SZIF neoprávněně vyplatil částku 438 900 Kč, a dopustil se tak porušení rozpočtové kázně;
- u jednoho projektu provedl SZIF nesprávné bodování, v důsledku čehož vyplatil neoprávněně částku 4 323 028 Kč, a dopustil se tak porušení rozpočtové kázně;
- nedostatky v oblasti kontroly způsobilosti výdajů, na základě kterých SZIF neoprávněně vyplatil 3 552 214 Kč, a dopustil se tak porušení rozpočtové kázně;
- u opatření III.3.1 zaměřeného na podporu vzdělávání je problematické ověřování dodržování podmínek, za kterých byla poskytnuta dotace.

Kontrolou u příjemců bylo mj. zjištěno:

- U dvou projektů jeden příjemce uplatnil v rozporu s Pravidly PRV nezpůsobilé výdaje.
- Ve dvou případech porušili příjemci při realizaci zadávacího řízení Pravidla PRV a v jednom případě zákon o veřejných zakázkách.
- Tři příjemci postupovali v oblasti účtování o majetku pořízeném z dotace v rozporu se zákonem o účetnictví.

Při kontrolní akci byla odhalena pochybení v celkové výši 8 314 142 Kč, což představuje cca 2,8 % kontrolovaného objemu.