

14/26

Peněžní prostředky vynakládané na projekty *Programu rozvoje venkova*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále též „NKÚ“) na rok 2014 pod číslem 14/26. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Daniel Reisiegel, MPA.

Cílem kontroly bylo prověřit dosahování cílů opatření *Programu rozvoje venkova*, naplňování účelu a udržitelnosti vybraných projektů a ověřit, zda byly peněžní prostředky EU a ČR vynaloženy hospodárně.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2010 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od září 2014 do dubna 2015.

Kontrolované osoby:

- Ministerstvo zemědělství (dále též „MZe“);
- Státní zemědělský intervenční fond, Praha (dále též „SZIF“ nebo „fond“);
- 28 vybraných příjemců dotací (dále též „žadatelé“ nebo „příjemci“):
AGRO družstvo vlastníků Puklice; Agrodružstvo Vyšetice se sídlem v Pravoníně; ALIMEX NEZVĚSTICE a.s.; AMPELOS spol. s r.o., Znojmo; Barbora Poláčková, Hole 11, Svrkyně; Jaroslav Janíček, č.p. 110, Ivaň; Jitka Smetanová, Klacovská 50/10, Svobodné Dvory, Hradec Králové; Ladislav Hošna, Nová kolonie 106, Volary; Lukáš Krejčí, č.p. 2, Pozdátín; Milan Žid, Čelina 1, Borotice; Miroslav Staněk, Onšovice 22, Čkyně; „Občanské sdružení pro rozvoj venkova 21“, Chomutov; obec Horní Újezd; obec Hraběšice; obec Nové Lublice; obec Vršovice; Obchodně zemědělská společnost ZEMPOL, spol. s r.o., Vítkov; Pesla s.r.o., Slavětín; REIDOR s.r.o., Přestavky u Čerčan; Smilkov, a.s.; Soběšická EKOfarma, s.r.o.; Suchár Petr, č.p. 83, Bartošovice v Orlických horách; Zdeňka Holíková, Pražská 315, Vyžlovka; Zelený ranč s.r.o., Málkov; Zemědělské družstvo M Í R se sídlem v Ratiboři; Zemědělské družstvo Senomaty; ZEMOS Zubčice, spol. s r.o., Mirkovice; Život na Dyleň, Cheb.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podaly MZe, SZIF a Obchodně zemědělská společnost ZEMPOL, spol. s r.o., byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání MZe, SZIF a Obchodně zemědělské společnosti ZEMPOL, spol. s r.o., proti rozhodnutím o námitkách byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 18. května 2015,

schválilo usnesením č. 5/VII/2015

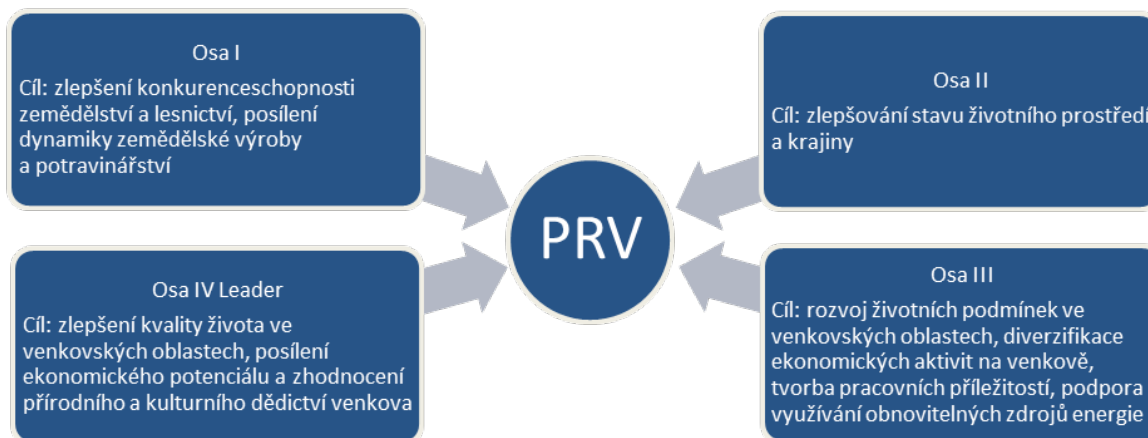
kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Program rozvoje venkova České republiky na období 2007–2013 (dále též „PRV“) je dokument schválený Evropskou komisí. Byl zpracován v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1698/2005, o podpoře rozvoje venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova, a v souladu s prováděcími pravidly k této normě. PRV byl schválen usnesením vlády ČR dne 16. srpna 2006 č. 948.

PRV zajišťuje působení Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova v České republice a také blíže specifikuje (do prováděcí úrovně) strategie v jednotlivých osách, které jsou stanoveny *Národním strategickým plánem rozvoje venkova*, a měl by tak zajišťovat jeho efektivní realizaci. PRV je integrální součástí společné zemědělské politiky EU a je realizován prostřednictvím čtyř prioritních os a jejich opatření.

Schéma č. 1 – Cíle jednotlivých os Programu rozvoje venkova



Zaměření kontroly

Kontrolou bylo ověřováno, zda MZe jako řídicí orgán PRV definovalo odpovídající cíle *Programu rozvoje venkova*, zda nastavilo PRV v souladu s požadavky právních předpisů a zda zaměření PRV odpovídá národním koncepcím a strategiím. Kontrolou bylo dále ověřováno, zda MZe stanovilo pravidla pro hodnocení a sledování pokroku při realizaci PRV a zda řídilo program v závislosti na výsledcích monitorování a hodnocení. Kontrola měla rovněž za úkol odhalit rizika, která mají vliv na účinné řízení PRV a nedostatky pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty *Programu rozvoje venkova ČR* na období 2007–2013 (dále jen „Pravidla“), které ovlivňují efektivní realizaci projektů. Kontrolou bylo rovněž ověřováno, zda MZe dosáhlo prostřednictvím PRV stanovených cílů.

Předmětem kontroly u platební agentury, kterou je SZIF, a u vybraných příjemců dotací byly projekty investičního charakteru ve vybraných projektových opatřeních. U SZIF bylo kontrolováno celkem 120 projektů, z nichž 34 bylo rovněž prověřeno u příjemců dotací. Kontrolovaný objem činil 375 560 310 Kč. Předmětem kontroly byly projekty spadající pod tato opatření PRV:

- I.1.1 *Modernizace zemědělských podniků,*
- III.1.1 *Diverzifikace činností nezemědělské povahy,*
- III.1.2 *Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje,*
- III.1.3 *Podpora cestovního ruchu,*
- III.2.1 *Obnova a rozvoj vesnic, občanské vybavení a služby.*

Kontrolované projekty byly tematicky rozděleny do osmi skupin a v rámci každé skupiny bylo kontrolováno 15 projektů. Kontrolované skupiny projektů byly: 1) hnojiště, 2) silážní žlaby, 3) stáje pro skot, 4) místní komunikace, 5) výroba pelet, 6) kotelny na biomasu, 7) naučné stezky, 8) ubytovací zařízení. V rámci každé skupiny projektů byla provedena srovnávací analýza výdajů.

Administrativní kontrolou a kontrolou na místě bylo ověřováno, zda SZIF prováděl řádně kontrolu projektů, zda příjemci dotací postupovali v souladu s právními předpisy, dohodou o poskytnutí dotace a v souladu s Pravidly¹. Kontrolou bylo dále ověřováno, zda u vybraných projektů byly naplněny cíle, udrženy výstupy po stanovenou dobu, zda příjemci realizovali správně výběrová řízení a zda k proplacení nárokovali jen způsobilé výdaje.

¹ Závaznost Pravidel vyplývá z dohody o poskytnutí dotace.

Kontrolované prostředky ve vztahu k realizaci osy I až osy IV PRV

Tabulka č. 1 – Kontrolované prostředky ve vztahu k realizaci osy I až osy IV PRV

Osa PRV	Rozpočet PRV na roky 2007–2013	Proplaceno	
	mil. Kč	mil. Kč	%
I	23 584,5	16 634,7	71
II	52 137,0	45 489,6	87
III	17 328,6	12 274,2	71
IV	5 556,6	3 896,1	70
Celkem	98 606,7	78 294,6	79
Kontrolovaný objem		375,6	0,5

Zdroj: www.eagri.cz, tabulka implementace PRV k 31. 12. 2013.

Pozn.: přepočítáno kurzem 27 Kč/€.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Způsob řízení PRV

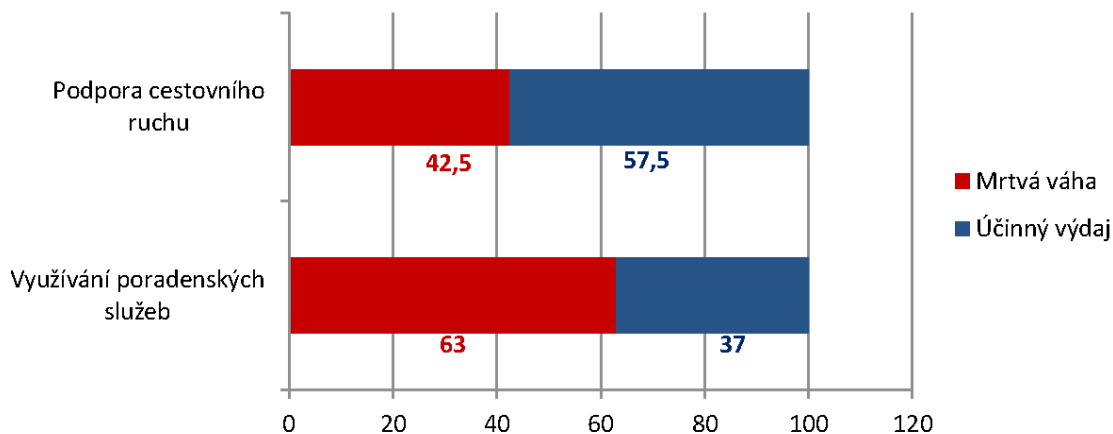
MZe sledovalo pokrok a úspěšnost provádění PRV. Řídicí orgán i monitorovací výbor byly již v roce 2010 upozorněny externím hodnotitelem² na možné efekty substituce a mrtvé váhy³. U vybraných opatření se mrtvá váha pohybovala od 15 % u opatření *Lesnická infrastruktura* až po 73 % u opatření *Zalesňování zemědělské půdy*. Ve finančně nejvýznamnějším opatření osy I *Modernizace zemědělských podniků* dosahoval efekt mrtvé váhy 35 %. MZe nepřijalo opatření, aby působení efektu mrtvé váhy a substituce minimalizovalo, a nezohledňovalo tyto efekty při výběru projektů. MZe nenaplnilo v tomto smyslu povinnost stanovenou v čl. 75 bodu 1 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, neboť nezajistilo účinné řízení a provádění programu.

V případě hodnocení ex-ante neakceptovalo MZe celou řadu doporučení hodnotitele k úpravě specifických cílů a svůj postup odůvodňovalo časovou a finanční náročností následného sběru dat. Agenda analyzování a řízení rizik nebyla integrálně využívána a nebyla ani promítnuta do záznamů o řízení, monitorování a hodnocení PRV. MZe dlouhodobě podceňuje řízení rizik, přestože se jedná o skutečně fungující nástroj jejich konkrétního zvládnání.

² Externím hodnotitelem je nezávislá hodnotitelská firma.

³ Efekt mrtvé váhy představuje situaci, kdy by byl dotovaný projekt zcela nebo z části realizován i bez podpory. Efekt substituce představuje situaci, kdy pozitivní efekt podpory je neutralizován omezením činnosti jinde.

Graf č. 1 – Příklad efektu mrtvé váhy u opatření I.3.4 *Využívání poradenských služeb* a III.1.3 *Podpora cestovního ruchu* (v %)



Zdroj dat: Interim analýza PRV.

Účinnost⁴ řízení PRV byla negativně ovlivněna následujícími skutečnostmi.

- MZe, které je zodpovědné za účinné řízení programu, měnilo významně v průběhu realizace programu cílové hodnoty ukazatelů, jejichž prostřednictvím má PRV dosáhnout krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých cílů, kterým odpovídají ukazatele výstupu, výsledku a dopadu. Nutnost změny v cílových hodnotách si vyžádaly jak vnější vlivy, tak chybné odhady absorpční kapacity⁵. Informace o pokroku ke konci roku 2013 dále naznačují, že cílové hodnoty některých ukazatelů byly na začátku programového období nastaveny jako podhodnocené, protože byly již ke konci roku 2013 překročeny o více než 15 %. U jiných je naopak nejisté, zda bude cílových hodnot do konce roku 2015 dosaženo (k 31. 12. 2013 jich nebylo dosaženo ani ze 70 %).

U osmi z deseti šetřených společných ukazatelů, u tří specifických ukazatelů výsledku a u všech šetřených ukazatelů výstupu došlo k výrazným odchylkám při jejich nastavení nebo plnění. Cílové hodnoty byly změněny o sto a více procent u dvou ze sedmi šetřených společných ukazatelů dopadu.

O chybném nastavení cílových hodnot u některých ukazatelů výstupu a výsledku svědčí již skutečnost, že ke konci roku 2013 byly naplněny ukazatele tří cílů vyšší úrovně, aniž by byly naplněny odpovídající cíle nižší úrovně.

Chybné nastavení cílů může vést k přijímání nevhodných opatření.

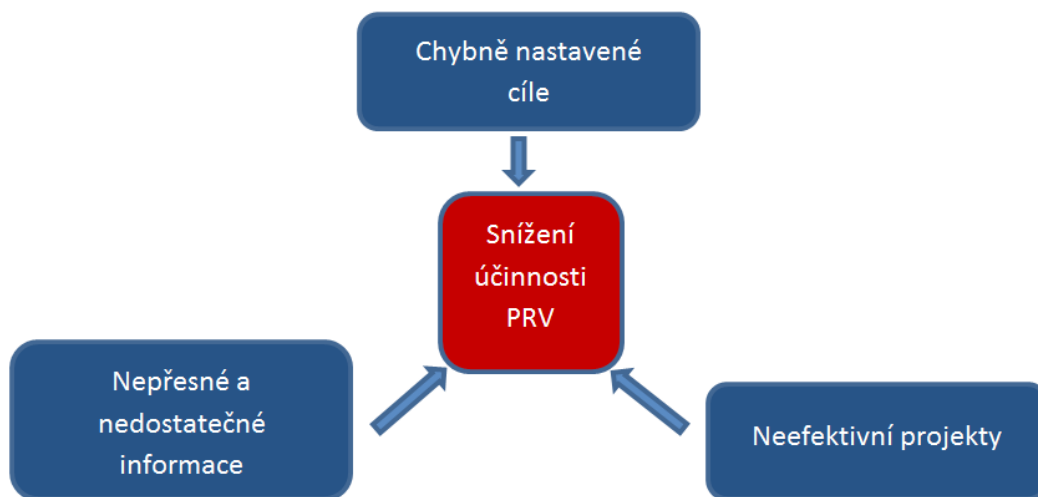
- MZe pro tři z deseti střednědobých cílů přesně nestanovilo, koho mají příjemci při vykazování monitorovacích indikátorů zahrnout mezi podpořené osoby. Data jsou založena na kvalifikovaném odhadu příjemců. Například se jedná o ukazatel „počet obyvatel, kteří využívají zkvalitněné služby“, nebo „počet osob, kterých se dotklo zvýšení přístupu k internetu ve venkovských regionech“.
- V některých případech externí hodnotitelská firma prováděla šetření na malém vzorku respondentů a tyto údaje použila jako součást hodnocení opatření PRV. Výstup bez použití jiných doplňujících metod pak nemusí poskytovat dostatečně spolehlivé informace pro přijímání vhodných opatření ze strany řídicího orgánu. Například hodnotitel u opatření I.3.1 *Další odborné vzdělávání a informační činnost* oslovil telefonicky 15 respondentů a na základě jejich odpovědí vyhodnocoval efekty celého opatření, v jehož rámci má být podpořeno 119 000 osob a veřejné výdaje mají dosáhnout částky téměř 17 mil. €.

⁴ Účinností (efektivností) se rozumí dosažení co nejlepšího vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými výsledky.

⁵ Absorpční kapacita vyjadřuje míru schopnosti státu využít prostředky poskytované z fondů EU.

- Nedostatek informací o realizaci PRV představuje riziko pro správné rozhodování řídicího orgánu. MZe nedisponovalo informacemi o efektivnosti podpory. MZe rovněž nedisponovalo informacemi o čtyřech ukazatelích výsledku z deseti za roky 2010 a 2012. MZe nemělo odpovědi na všechny hodnotící otázky z průběžných hodnocení ke všem opatřením, například po dobu dvou let nedostávalo žádné informace o finančně nejvýznamnějším opatření osy I. MZe nemělo vždy úplné informace z hodnocení ani informace o ukazatelích výsledku, což však není v rozporu s právní úpravou.
- MZe nastavilo podmínky pro výběr projektů, které jsou primárně založeny na účelnosti, případně i hospodárnosti, ale již není hodnocena efektivnost projektů. MZe nemělo výběr projektů založit jen na preferenčních kritériích, která vyjadřují, jaké typy projektů a příjemců chce MZe upřednostnit, ale též na množství výstupu, který projekt přinese, vzhledem k výši požadované dotace, a to v porovnání s ostatními projekty či normou.

Schéma č. 2 – Faktory vedoucí ke snížení účinnosti PRV



Pravidla vydaná Ministerstvem zemědělství nevhodně upravovala některé podmínky poskytování dotací, což představovalo zejména riziko nevhodného vynakládání prostředků.

– **Kotelny na biomasu**

Pravidla pro opatření III.1.2 *Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje, resp. pro záměr c) „výstavba a modernizace kotelen a vytopen na biomasu včetně kombinované výroby tepla a elektřiny“* nekonkretizují, k jakému účelu mají kotelny sloužit. To umožňuje zbudovat kotelny i v rodinných domech, kde existuje riziko neúčinného vynakládání veřejných prostředků. Z celkového počtu 36 kontrolovaných kotelen jich bylo 20 umístěno v rodinných domech, tj. ve více než polovině případů. Pouze necelá polovina kotelen byla umístěna v jiných objektech – např. v ubytovacím zařízení, v budově statku nebo v nějakém druhu provozovny. Cílem tohoto opatření měl být rozvoj podnikatelských činností, čemuž však tento způsob realizace projektů ne vždy odpovídal. Příjemce dotace v některých případech po skončení doby udržitelnosti (která je 5 let od podpisu dohody) nabídl vlastníkům rodinných domů, kde byly instalovány kotle v hodnotě až stovek tisíc Kč, jejich prodej za symbolických 10 Kč. Není tak zaručeno pokračování podnikatelské činnosti (dodávek tepla), a tedy ani udržení různorodosti ekonomických aktivit. Realizace takových projektů proto nesloužila rozvoji podnikatelské činnosti ani vytvoření pracovních míst na venkově.

– **Zkrácení lhůty vázanosti projektu na účel, prodlužování lhůty realizace, ohrožení předmětu projektu při financování formou leasingu**

Pravidla umožňují financovat předmět projektu formou leasingu. Podle základního principu leasingu je financovaný předmět po celou dobu majetkem financující (leasingové) společnosti a teprve na konci leasingu přechází vlastnictví na zákazníka. To zvyšuje riziko ohrožení předmětu dotace např. v případech, kdy se společnost, která leasing poskytuje, dostane do konkursu.

Při financování formou leasingu umožňují Pravidla prodloužit realizaci projektu, a tím fakticky zkrátit lhůtu vázanosti projektu na účel o jeden rok. Příjemci dotace současně mohou účelově změnit financování projektu na formu leasingu, a vyhnout se tak sankcím za nedodržení lhůt. Při kontrole bylo zjištěno pět případů účelové žádosti o změnu financování na formu leasingu. U všech těchto příjemců byl leasing poskytnut dodavatelskou firmou, která vyhrála zadávací řízení a již měli příjemci původně zaplatit formou přímé platby. První splátka představovala až 97 % částky leasingu a pouze zbývající část byla rozpočítána do pravidelných měsíčních splátek v řádu stokorun.

– **Hospodárnost výdajů u staveb pro živočišnou výrobu**

Příjemci dotace v podopatření I.1.1.1 *Modernizace zemědělských podniků*, záměru a) „stavby a technologie pro živočišnou výrobu“, mohou podle Pravidel realizovat projekty, i když sami živočišnou výrobu neprovozují. Při stanovení výše způsobilých výdajů se vychází z kapacity uvedené v technické či projektové dokumentaci, aniž by byl zohledněn skutečný počet chovaných hospodářských zvířat. Kontrolou byl zjištěn i případ stavby pro živočišnou výrobu, která živočišné výrobě sloužit neměla a nikdy nesloužila, a přesto prošla u SZIF kontrolou způsobilosti. Žadatel o dotaci v tomto případě do projektové žádosti dokonce výslovně uvedl, že stavba bude sloužit pro zásobování bioplynové stanice.

Pravidla nestanoví ani kapacitu hnojiště s ohledem na skutečnou produkci statkových hnojiv v přepočtu na počet kusů dospělého skotu (tzv. velké dobytčí jednotky) chovaných žadatelem. Kontrolou patnácti projektů bylo zjištěno, že v šesti případech příjemci stavěli hnojiště o skladovací kapacitě výrazně přesahující kapacitu stanovenou právním předpisem⁶.

– **Limity výdajů při pořízení staveb a technologií**

U podopatření I.1.1.1 *Modernizace zemědělských podniků* stanovují Pravidla limit samostatně na stavební práce a na technologie, případně umožňují sečíst oba limity. Uplatnění celkového limitu umožňuje příjemci získat vyšší dotaci, než kdyby uplatnil limity samostatně. To představuje riziko nevhodného vynakládání veřejných prostředků v případě, kdy rozsah stavebních prací, nebo naopak technologií, je minimální.

Výdaje za technologie mohou být velmi malé, avšak příjemci dotace mohou uplatňovat způsobilé výdaje podle celkového limitu, který je vyšší, a proto pro příjemce výhodnější. Nebo naopak výdaje za realizaci stavby jsou velmi nízké a příjemci dotace mohou uplatňovat způsobilé výdaje opět podle vyššího celkového limitu.

– **Dělení projektů na výstavbu bioplynových stanic a silážních žlabů**

MZe akceptovalo dělení projektů na výstavbu bioplynových stanic a silážních žlabů, pokud byly příjemcům v jednom kole příjmu žádosti o dotaci schváleny oba projekty. Příjemci tak mohli dělit projekty s cílem získat v souhrnu vyšší dotaci, než by získali v rámci jednoho projektu. Tato skutečnost představuje riziko nevhodného vynakládání veřejných prostředků.

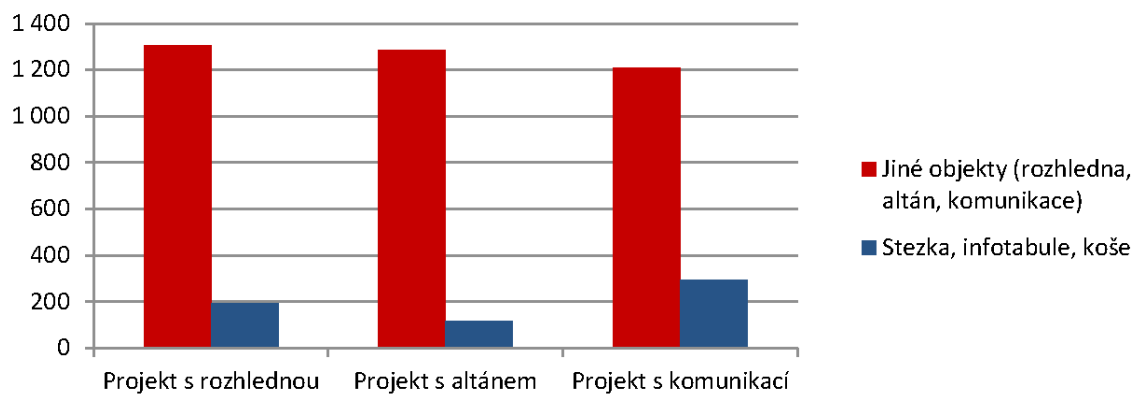
6 Ustanovení § 4 vyhlášky č. 274/1998 Sb., o skladování a způsobu používání hnojiv, stanovuje, že „... kapacita skladovacích prostor pro tuhá statková hnojiva odpovídá jejich skutečné produkci za 6 měsíců.“

– Limity výdajů u opatření zaměřeného na výstavbu naučných stezek

Pravidla pro opatření III.1.3 *Podpora cestovního ruchu* umožňují vybudovat naučné stezky. V některých případech nedocházelo primárně k budování naučných stezek, ale v souladu s Pravidly si příjemci pořídili jiné objekty (rozhlednu, komunikaci nebo altán). Ve třech případech bylo zjištěno, že příjemci vynaložili většinu výdajů právě za tyto jiné objekty. U naučné stezky s rozhlednou samotná naučná stezka o délce 190 m tvořila jak finančně, tak věcně zanedbatelnou část projektu. Cena rozhledny představovala 87,1 % způsobilých výdajů, ze kterých byla stanovena dotace, konkrétně 1 306 456 Kč⁷. V době kontroly u příjemce nebyla naučná stezka v terénu znatelná, a informační tabule zcela chyběly. Podobně u projektu na stavbu naučné vlnařské stezky šlo především o vybudování altánu za 1 284 385 Kč, zatímco samotná stezka o délce 308 metrů s třemi informačními tabulemi za 115 625 Kč tvořila malou část projektu. U dalšího projektu na vybudování naučné stezky s celkovými výdaji 1 499 998 Kč vynaložil příjemce dotace jen za pokládku komunikace 1 207 104 Kč.

Graf č. 2 – Struktura výdajů u tří vybraných projektů naučných stezek

(v tis. Kč)



Zdroj dat: složky kontrolovaných projektů.

– Územní způsobilost projektů – výstavba místních komunikací

Z Pravidel pro podopatření III.2.1.1 *Obnova a rozvoj vesnic, záměr a) „zlepšení dopravní a technické infrastruktury a vzhledu obcí“* vyplývá, že v případě projektů zaměřených na výstavbu místních komunikací může být projekt realizován mimo zastavěnou část obce. To představuje riziko, že budou podpořeny i projekty, které nebudou plnit stanovený smysl, tzn. že nepovedou ke zlepšení základní dopravní a technické infrastruktury obce. Například kontrolou projektu jedné obce bylo zjištěno, že se část obnovené komunikace nenachází v obci, ale vede podél lesa, tedy mimo zastavěnou část obce, a končí v poli.

– Rizikovní příjemci – mladí zemědělci

Mladí zemědělci získávají bodové zvýhodnění anebo vyšší míru dotace. Pravidla nestanovují povinnost, aby tito příjemci dotací sami aktivně vyvíjeli zemědělskou činnost, a nestanovují ani povinnou minimální výši příjmů ze zemědělské prvovýroby, která by mohla být předmětem následných kontrol. Záměrem poskytovatele dotace je generační obměna a podpora mladých zemědělců v sektoru zemědělství. Hrozí zde riziko, že mladí zemědělci budou brát dotace, ale nebudou sami aktivně vykonávat zemědělskou činnost.

– Limity výdajů u opatření zaměřeného na výstavbu ubytovacích a stravovacích zařízení

Pravidla pro opatření III.1.3 *Podpora cestovního ruchu v záměru b) „ubytování, sport“* nestanovují dílčí limity výdajů na rekonstrukci či přestavbu penzionu či stravovacího zařízení. Limit pro výdaje na nákup nábytku, kuchyňského vybavení nebo elektrických spotřebičů vychází z počtu m² celkové podlahové plochy penzionu a stravovacího zařízení. U 15 kontrolovaných

⁷ Částky v kontrolním závěru jsou uvedeny v Kč bez DPH.

projektů byly v důsledku nestanovení dílčích limitů zjištěny velké rozdíly v cenách za navýšení ubytovací kapacity při přepočtu na jedno lůžko, cenové rozpětí se pohybovalo od 396 477 Kč do 1 401 124 Kč. Náklady na vybavení při přepočítání na jedno lůžko či jedno místo stravovací kapacity se pohybovaly v rozmezí od 1 164 Kč do 121 853 Kč.

– **Jednání v souladu se zásadami hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti**

Pravidla do 17. kola příjmů žádostí o dotaci nestanovila explicitně povinnost pro příjemce dotace jednat v souladu se zásadami hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti, a tudíž ani sankce za nedodržení této povinnosti, což představovalo riziko nevhodného vynakládání finančních prostředků.

– **Sankce za porušení podmínek při výběru dodavatelů**

Pravidla neuváděla sankce za porušení podmínek při výběru dodavatelů při zadávání zakázek malého rozsahu, proto ani nebyly sankce odstupňovány podle závažnosti nedostatku.

– **Realizace projektů mimo venkovské regiony**

Podpora projektů v ose III PRV má směřovat do venkovských regionů. PRV vymezuje venkovské regiony podle specifik České republiky jako obce do dvou tisíc obyvatel. Projekty z opatření III.1.2 záměru c) „výstavba a modernizace kotelen a vytopen na biomasu včetně kombinované výroby tepla a elektřiny“ ale mohly být realizovány i mimo venkovské regiony, jak jsou vymezeny v PRV. Kotle byly instalovány i v obcích se statutem města, jež nelze podle počtu obyvatel považovat za venkovské obce (například obec Mimoň, Horažďovice, Rožmitál pod Třemšínem, Zdice, Kaznějov).

– **Personální propojení při zadávání zakázek**

Pravidla stanovují, že zadavatel nesmí vyzvat osobu blízkou nebo osobu, s níž je majetkově propojen příjemce dotace. Takovéto vymezení je však příliš úzké a nepostihuje další případy, které mohou vést k netransparentnosti, nerovnému zacházení a diskriminaci při zadávání zakázek. Příkladem může být případ, kdy je statutární zástupce zadavatele současně členem statutárního orgánu oslovené dodavatelské společnosti, případně kdy jsou zástupce zadavatele a zástupce dodavatele společně členy statutárních orgánů v třetích společnostech. Takováto propojenost dodavatele se zadavatelem v době realizace zadávacího řízení byla zjištěna v šesti případech.

– **Čestné prohlášení**

Čestná prohlášení žadatelů neobsahovala prohlášení, že společnost, v níž má žadatel obchodní podíl a za jejíž dluhy ručí celým svým majetkem, není v konkursu. Předmět projektu, na který byla poskytnuta dotace, by mohl být ohrožen v případě, pokud by měl příjemce podíl v obchodních společnostech v likvidaci.

2. Nastavení limitů způsobilých výdajů

MZe nedoložilo dokumenty a podkladové materiály, ze kterých vycházelo při stanovení výše limitů způsobilých výdajů. Kontrolou nebylo možné ověřit metodu stanovení limitů, ani to, zda limity nepřesahují reálné ceny na trhu. Kontrolou dále nebylo možné ověřit, do jaké míry jsou limity určeny a aktualizovány na základě průzkumů trhu, ceníků atp. Nastavení limitu ve výši přesahující tržní cenu představuje riziko nevhodného a neúčinného použití prostředků EU a ČR. Porovnáním 15 projektů zaměřených na výstavbu silážních žlabů bylo například zjištěno, že Pravidla nedostatečně zohledňují limity výdajů v závislosti na kapacitě stavby. Při kapacitě žlabů nad 15 000 m³ byla cena za m³ výrazně nižší než limit stanovený Pravidly.

3. Plnění cílů PRV

MZe na počátku programového období stanovilo hodnoty krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých cílů, kterých chtělo prostřednictvím PRV dosáhnout. MZe je odpovědné za naplnění cílových hodnot ukazatelů dopadu, které však nemůže beze zbytku ovlivnit. MZe zjišťovalo informace o plnění krátkodobých a střednědobých cílů. MZe řídilo program v závislosti na informacích o pokroku. Dopady programu (dlouhodobé cíle) se projeví až s časovým odstupem, zpravidla po ukončení realizace programu. Informace o dopadech zpětně vypovídá o tom, zda MZe správně odhadlo cílové hodnoty ukazatelů dopadu. Dopad PRV se má projevit v sedmi oblastech: hospodářský růst, tvorba zaměstnanosti, produktivita práce, zamezení snížení biologické rozmanitosti, udržování vysoké přírodní hodnoty zemědělské a lesní půdy, zlepšení kvality vody a přispívání k boji s klimatickými změnami.

Kontrolou bylo zjištěno, že prostřednictvím PRV nebude dosaženo některých definovaných dlouhodobých cílů. Nebude dosažen cíl „zamezení snížení biologické rozmanitosti“. I když PRV sehrává pozitivní roli v oblasti životního prostředí a udržení biologické rozmanitosti, nedokázal zabránit snížení biologické rozmanitosti v oblasti relativního indexu populačního trendu ptáků. Dva cíle nastavilo MZe příliš ambiciózně. MZe snížilo v průběhu realizace programu předpoklad počtu nově vytvořených pracovních míst z 22 000 na 2 020. Produkce energie z obnovitelných zdrojů, která představuje ukazatel „přispívání k boji s klimatickými změnami“, odpovídala kapacitním možnostem ČR již před zahájením poskytování podpory. MZe vypustilo z PRV požadavek na trojnásobné zvýšení produkce biomasy s tím, že cílovou hodnotu stanoví dodatečně. Proto ani nelze vyhodnotit naplňování tohoto cíle.

Zbylé dlouhodobé cíle nemohl NKÚ při kontrole vyhodnotit, protože veřejné zdroje neposkytují relevantní data a právní úprava počítá s úplným vyhodnocením dlouhodobých cílů, a to formou hodnocení ex-post až v roce 2015.

Kontrolní systém SZIF byl v rozsahu kontrolovaného vzorku projektů jen částečně účinný⁸. NKÚ oznámil podezření na porušení rozpočtové kázně ve výši 8 568 039 Kč.

Kontroloři NKÚ prověřili celkem 120 projektů, na které SZIF vyplatil celkem 375 560 310 Kč. Porušení rozpočtové kázně bylo zjištěno v šesti případech v celkové výši 8 568 039 Kč, u prostředků krytých z rozpočtu EU se jednalo rovněž o nesrovnalost⁹.

Schéma č. 3 – Hodnocení účinnosti kontrolního systému SZIF



- SZIF neukončil administraci žádosti o dotaci, ačkoliv tato žádost nebyla v souladu s podmínkami pro získání dotace uvedenými v Pravidlech, a poskytl příjemci dotaci ve výši 6 119 284 Kč.
- Pravidla umožňují příjemcům dotací požádat maximálně třikrát o změnu termínu předložení žádosti o proplacení oproti termínu uvedenému v dohodě. SZIF ve dvou případech povolil čtvrtou změnu, ačkoliv měl příjemce informovat o sankcích za nedodržení termínu a vyzvat je k dodatečnému předložení žádosti o proplacení výdajů, respektive měl ukončit administraci projektů. SZIF neoprávněně vyplatil dotace v celkové výši 624 560 Kč a 884 185 Kč.

⁸ Kontrolní systém byl posuzován v rozsahu kontrolního vzorku k 2% hladině významnosti.

⁹ Nesrovnalostí se rozumí porušení právních předpisů ES nebo ČR v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu EU nebo ve veřejném rozpočtu ČR, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu EU nebo do veřejného rozpočtu ČR.

- SZIF proplatil způsobilé výdaje za realizaci tří projektů, u kterých příjemci dotací nenahlásili jejich změny. Jeden příjemce nenahlásil změny související s vícepracemi při výstavbě hnojiště s jímkou, druhý příjemce nenahlásil změny v technologickém postupu výstavby komunikace a použití jiného materiálu, třetí příjemce nenahlásil změny v realizaci sportoviště. SZIF neudělil sankce ve výši 10 % z celkových částek dotací (tj. sankce ve výši 183 598,00 Kč, 264 106,20 Kč a 492 306,20 Kč), ačkoliv příjemci nesplnili povinnosti stanovené Pravidly.
- Zjištěná chybovost v kontrolní činnosti SZIF představovala 2,28 %, a tedy překročila stanovenou 2% hladinu významnosti. Kontroloři NKÚ zjistili i další významná pochybení příjemců dotací, a to např. při realizaci výběrových řízení. Jednalo se však o pochybení, u nichž Pravidla nestanovují sankce (viz následující část tohoto kontrolního závěru). Tyto nedostatky proto nebyly vyčísleny.

Při kontrole u SZIF byly v oblasti administrace projektů zjištěny následující skutečnosti:

- SZIF schválil jednomu žadateli sedm projektů, jejichž předmětem bylo vybudování naučných stezek okolo penzionu, který příjemce provozuje. Na tento penzion upozorňuje i informační leták pojednávající o naučných stezkách. SZIF proplatil za tyto projekty dotace v rozmezí od 1 032 252 Kč do 1 349 999 Kč (90 % způsobilých výdajů), celkem 8 835 420 Kč. Existuje riziko, že příjemce dotací realizoval projekty budování naučných stezek výhradně za účelem podpory vlastního podnikání. Tyto projekty představují riziko vzniku nedovolené veřejné podpory.
- SZIF při provádění kontroly nezjistil nedostatky, když příjemce dotace postupoval při zadávání zakázky malého rozsahu v rozporu s Pravidly. V uvedeném případě nabídky všech tří uchazečů neodpovídaly výkazu výměr dle zadávací dokumentace.
- U jednoho projektu neobsahovala zadávací dokumentace k výběrovému řízení projektovou dokumentací stavby ani jinou technickou specifikaci stavby, pouze položkový rozpis nákladů. Tento postup zadavatele byl v rozporu s Pravidly. Příjemce dotace předložil Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu doklady, ze kterých vyplývá, že jedna obálka byla otevřena dříve, než proběhlo zaprotokolované otevírání obálek. Zadavatel tak nedodržel zásadu rovného zacházení. Zadavatel vybral vítězného uchazeče, přestože jeho nabídka nesplňovala požadavky stanovené v zadávací dokumentaci, neboť nabídkový položkový rozpočet se významně lišil od položkového rozpisu nákladů ze zadávací dokumentace. SZIF provedl před schválením platby kontrolu dokumentace k tomuto zadávacímu řízení, avšak neshledal žádné pochybení v zadání veřejné zakázky.
- U jednoho projektu byl předmět zakázky v zadávací dokumentaci vymezen pouze popisem technického řešení a výkazem výměr. Projektová dokumentace součástí zadávací dokumentace nebyla. Tento postup byl v rozporu s Pravidly. Uchazeči o zakázku sice oceňovali totožný výkaz výměr, avšak neměli možnost blíže se seznámit s předmětem zakázky, a to ani s její stavební, ani s technologickou částí. Výběrové řízení nebylo zahrnuto do vzorku kontrol SZIF, proto NKÚ doporučil SZIF provést kontrolu ex-post.
- U jednoho projektu příjemce uvedl do žádosti o dotaci informace pro stanovení kategorie limitu způsobilých projektů, aniž by přiložil projektovou/technickou dokumentaci stavby či stavební povolení, ze kterých se má dle Pravidel vycházet. SZIF tak nemohl ověřit kapacitu stavby ani to, zda příjemce vycházel při výpočtu výše způsobilých výdajů ze správného limitu.

Kontrolou u příjemců dotací bylo zjištěno, že:

- **dva příjemci dotací (Zdeňka Holíková a Obchodně zemědělská společnost ZEMPOL, spol. s r.o.) nezachovali projekty po dobu udržitelnosti¹⁰ v takovém rozsahu, na jaký jim byla poskytnuta podpora;**
- **příjemce Obchodně zemědělská společnost ZEMPOL, spol. s r.o., použil jiný typ střešní krytiny při stavbě stáje; u další stavby mu byly proplaceny výdaje za materiál (výtuž nadzákladových zdí) v množství, které významně převyšovalo množství dle dokumentace skutečného provedení stavby.**

¹⁰ Dle Pravidel je příjemce zavázán, že bude dodržovat účel projektu uvedený v žádosti o dotaci a bude plnit veškeré další specifické podmínky po celou stanovenou dobu trvání závazku, která činí pět let od data podpisu dohody.

III. Shrnutí a vyhodnocení

- MZe nastavilo věcné cíle PRV v souladu s požadavky nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 a v souladu s národními koncepcemi a strategiemi. Věcné cíle PRV odpovídají *Národnímu strategickému plánu rozvoje venkova*. **MZe však odhadlo některé cílové hodnoty chybně a muselo je měnit. MZe měnilo tyto hodnoty i v závislosti na změně podmínek pro poskytování podpory z PRV.**
- **MZe neakceptovalo některé zásadní připomínky a doporučení hodnotitele. Nereagovalo např. na riziko efektu mrtvé váhy ani riziko efektu substituce³, nestanovilo jasnou metodiku sběru dat pro sledování pokroku, nedisponovalo úplnými informacemi o realizaci PRV, nenastavilo dostatečně vhodné podmínky pro výběr nejefektivnějších projektů a v několika případech nestanovilo odpovídající cílové hodnoty ukazatelů výstupu, výsledku i dopadu. MZe dále nezajistilo vyhodnocení efektivity vynakládání veřejných prostředků v polovině programového období, a to zejména u projektových opatření.** MZe tak jednalo v rozporu s čl. 75 bodem 1 písm. d) nařízení Rady (ES) č. 1698/2005. Toto vyhodnocení nebylo provedeno ani v dalším období realizace PRV. MZe rovněž nestanovilo kritéria, podle kterých má být vyhodnoceno, zda ČR obdržela za vynaložené prostředky odpovídající hodnotu.
- **Pravidla vydaná Ministerstvem zemědělství upravovala nevhodně některé podmínky poskytování dotací, což představovalo zejména riziko nehospodárného vynakládání prostředků.**
 - **Opatření zaměřené na rozvoj podnikatelských činností bylo realizováno i způsobem, kdy příjemce vybuřoval kotelny v rodinných domech.** Příjemce dotace v některých případech po skončení doby udržitelnosti (pět let od podpisu dohody) nabídl kotle v hodnotě až stovek tisíc korun k odprodeji za symbolických 10 Kč. Není tak zaručeno pokračování podnikatelské činnosti (dodávek tepla), a tím udržení různorodosti ekonomických aktivit. Realizace takových projektů proto nesloužila rozvoji venkova.
 - **MZe umožnilo využívat změny formy financování pro prodlužování lhůty realizace projektů.** Příjemci, kteří nestíhali realizaci projektů v řádném termínu, a kterým tak hrozilo neproplacení dotace, účelově měnili financování na formu leasingu, při kterém se lhůta realizace prodloužila ze dvou na tři roky. Tím si příjemci fakticky zkrátili lhůtu vázanosti projektu na účel o jeden rok. Financování formou leasingu navíc zvyšuje riziko ohrožení předmětu dotace, pokud je na majetek společnosti, která leasing poskytuje, prohlášen konkurs.
 - **MZe financovalo výstavbu objektů pro živočišnou výrobu, aniž by ověřovalo, zda požadavky žadatelů odpovídají jejich potřebám.** Žadatelé ani nemuseli živočišnou výrobu provozovat. Stejně tak velikost staveb nemusela odpovídat počtu chovaných zvířat.
 - MZe u projektů zaměřených na výstavbu objektů pro živočišnou výrobu připustilo obcházení výdajových limitů. Pravidla stanovují limit samostatně na stavební práce a samostatně na technologie, případně umožňují oba limity sečíst. **Příjemci využili nevhodně nastaveného znění Pravidel a nechali si proplatit vyšší způsobilé výdaje, než kolik činily skutečné výdaje za pořízení stavby, respektive technologií.**
 - **MZe akceptovalo dělení projektů na výstavbu bioplynových stanic a silážních žlabů,** pokud byly příjemcům v jednom kole příjmu žádostí o dotaci schváleny oba projekty. Příjemci tak mohli dělit projekty s cílem získat v souhrnu vyšší dotaci, než by získali v rámci jednoho projektu. Tato skutečnost představuje riziko nehospodárného vynakládání veřejných prostředků.
 - **MZe nevymezilo dostatečně přesně limity způsobilých výdajů u projektů zaměřených na vybudování naučných stezek.** Ve třech případech nešlo primárně o budování naučných stezek, ale příjemci si v rámci projektů pořídili zejména jiné objekty (rozhlednu, komunikaci nebo altán). Výdaje za zbudování samotných stezek nepřesáhly u těchto projektů 20 % celkových způsobilých výdajů.
 - **MZe nestanovilo sankce za porušení podmínek při výběru dodavatelů.**

- **Prostřednictvím PRV nebude dosaženo některých definovaných dlouhodobých cílů.** Nebude dosažen cíl „zamezení snížení biologické rozmanitosti“. Hodnotu cíle „tvorba zaměstnanosti“ snížilo MZe v průběhu realizace PRV na desetinu původně stanovené hodnoty z počátku programového období. Produkce energie z obnovitelných zdrojů byla na maximum již před začátkem poskytování podpory. MZe z PRV odstranilo hodnotu cíle „přispívání k boji s klimatickými změnami“ a stanoví ji dodatečně. Zbýlé dlouhodobé cíle nemohly být při kontrole vyhodnoceny, neboť právní úprava počítá s úplným vyhodnocením dlouhodobých cílů, a to formou hodnocení ex-post až v roce 2015.
- **Kontrolní systém SZIF byl v rozsahu kontrolovaného vzorku projektů jen částečně účinný. NKÚ oznámil podezření na porušení rozpočtové kázně ve výši 8 568 039 Kč.** Chybovost v kontrolní činnosti SZIF představuje 2,28 % z kontrolovaného objemu. SZIF v rozporu s Pravidly schválil nezpůsobilý projekt, neukončil administraci projektů nedokončených v řádném termínu či v několika případech proplatil výdaje i přes neschválení změn projektů.
- **SZIF chyboval při administraci projektů a při administrativní kontrole,** když pochybil při ověřování správnosti realizace výběrových řízení a nezjistil, že nabídky uchazečů neodpovídaly zadávací dokumentaci a obsahovaly výdaje nad její rámeček.
- **SZIF schválil jednomu žadateli sedm projektů na výstavbu naučných stezek v těsné blízkosti jeho penzionu. Tyto projekty představují riziko vzniku nedovolené veřejné podpory,** protože mohly přinést ekonomickou výhodu příjemci dotace.
- **Dva příjemci dotací nezachovali projekty po dobu udržitelnosti v takovém rozsahu, na který jim byla poskytnuta podpora.**