

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 13/28

Podpora rybnářství v České republice podle operačního programu *Rybnářství 2007–2013*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/28. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Jan Vedral.

Cílem kontroly bylo ověřit, zda peněžní prostředky určené na podporu rybnářství v rámci operačního programu *Rybnářství 2007–2013* byly poskytnuty a použity v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami; ověřit plnění opatření přijatých v této oblasti na základě předchozích kontrol.

Kontrola byla prováděna od října 2013 do února 2014. Kontrolovaným obdobím byly roky 2009 až 2013, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo zemědělství (dále také „MZe“);

Státní zemědělský intervenční fond (dále také „SZIF“), Praha,

a vybraní příjemci podpory:

ATLANTIK PRODUKT Třešňák s.r.o., Praha; BioFish s.r.o., Horní Paseka; DELIMAX, a.s., Hodonín; Klatovské rybnářství a.s., Klatovy; RNDr. Luděk Liška, Lišická 2197, Praha – Újezd nad Lesy; Rybnářství Hodonín, s.r.o., Hodonín; Rybnářství Telč, a.s., Lipnice; Rybnářství Třeboň a.s., Třeboň; Rybníkářství Pohořelice a.s., Pohořelice; ŠTIČÍ LÍHEŇ – ESOX, spol. s r.o., Tábor.

I. Úvod

Operační program *Rybnářství 2007–2013* (dále též „OPR“ nebo „OP Rybnářství“) je střednědobý programový dokument, na základě něhož je čerpána podpora pro oblast rybnářství z *Evropského rybnářského fondu* (dále též „EFF¹“). Cílem OPR je posílení konkurenceschopnosti v odvětví rybnářství využíváním tradičních produkčních systémů za použití nejmodernějších technologií, při šetrném nakládání s přírodním prostředím a udržení, v optimálním případě zvýšení zaměstnanosti v tomto odvětví. Vláda ČR schválila OPR usnesením ze dne 25. července 2007 č. 855. Evropská komise schválila text programu dne 11. prosince 2007 a jeho revidovanou verzi dne 20. ledna 2012.

V OP Rybnářství byly vymezeny dvě věcné prioritní osy (prioritní osa 2 a 3), které jsou dále členěny na osm opatření, a jedna prioritní osa zaměřená na technickou pomoc (prioritní osa 5). Předmětem kontroly NKÚ byly všechny tři prioritní osy OPR:

- **Prioritní osa 2 – Akvakultura, zpracování produktů rybolovu a akvakultury a jejich uvádění na trh:** cílem je zvýšení přidané hodnoty, snížení výrobních nákladů, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí souvisejícího s akvakulturou, prosazování rovnosti žen a mužů při rozvoji odvětví rybnářství.
- **Prioritní osa 3 – Opatření ve společném zájmu:** má podporovat modernizaci výroby za použití inovativních výrobních metod a technologií, zvýšení spotřeby ryb v ČR, zejména sladkovodních, ochranu a rozvoj vodních živočichů, zlepšování vodního prostředí, zvyšování odbornosti pracovníků v rybnářství, zhodnocení získaných vědeckých poznatků.

¹ EFF – z anglického *European Fisheries Fund*.

- **Prioritní osa 5 – Technická pomoc:** slouží k informování a propagaci OPR a EFF a ke zlepšování administrativního rámce OPR.

Alokace OPR činí 36 142 234 €, přičemž 75 % představuje podíl financovaný z EFF a 25 % tvoří národní veřejné zdroje. Rozdělení disponibilních finančních zdrojů dle prioritních os a stav čerpání ke konci roku 2013 obsahuje následující tabulka:

Tabulka – Alokace a stav čerpání v rámci OPR (stav k 31. 12. 2013)

Prioritní osa	Alokace v €	Alokace v Kč*	Proplaceno příjemcům		Zazávazkováno (výše dotace)	
			v Kč	podíl z alokace	v Kč	podíl z alokace
2	19 235 918	528 449 139	364 803 596	69 %	502 223 278	95 %
3	15 099 204	414 805 332	233 209 382	56 %	364 788 737	88 %
- z toho projekty MZe:			149 942 773		217 866 773	
5	1 807 112	49 644 981	16 636 917	34 %	34 783 135	70 %
Celkem	36 142 234	992 899 452	614 649 895	62 %	901 795 150	91 %

* Přepočteno směnným kurzem k 31. 12. 2013 dle Věstníku EU (2014/C1/01): 27,472 Kč/€.

Zdroj: seznamy schválených projektů a proplacených projektů publikované MZe, přehled SZIF o zaregistrovaných projektech, informační systém MSC2007².

Řídicím orgánem OP Rybářství je Ministerstvo zemědělství, které mimo jiné vydává závazná pravidla stanovující podmínky pro poskytování dotace na projekty OPR (dále jen „Pravidla“). MZe delegovalo výkon některých činností prováděných v rámci implementace OPR na zprostředkující subjekt – Státní zemědělský intervenční fond. SZIF zajišťuje delegované činnosti jak na úrovni centrálního pracoviště, tak na úrovni svých regionálních odborů.

Kontrolou NKÚ u těchto implementačních orgánů byly prověřovány činnosti související s plněním funkcí řídicího orgánu, zprostředkujícího subjektu a finančního útvaru. Předmětem kontroly bylo zejména organizační zajištění realizace OPR, nastavení cílů a monitorovacích indikátorů, hodnocení a schvalování projektů, provádění kontrol fyzické realizace projektu, řízení rizik, finanční řízení a řešení nesrovnalostí. U deseti projektů bylo kontrolováno plnění úlohy MZe jakožto příjemce podpory. Jednalo se o devět projektů technické pomoci (opatření 5.1) a o projekt z opatření 3.3 reg. č. CZ.2.25/3.3.00/08.00286 *Realizace dlouhodobé komunikační strategie na podporu spotřeby sladkovodních ryb* (dále jen „projekt *Ryba domácí*“). NKÚ na projektech MZe prověřil výdaje ve výši 64 794 797 Kč.

Na dalším vzorku 23 projektů realizovaných deseti příjemci podpory bylo kontrolou NKÚ ověřeno dodržování podmínek stanovených v rozhodnutích o poskytnutí dotace a v Pravidlech. Jednalo se o projekty realizované v opatřeních 2.1, 2.4 a 3.4 v celkové částce proplacených výdajů 63 721 354 Kč.

Kontrolní akcí byly ověřeny výdaje v celkovém objemu 128 516 151 Kč.

Pozn.: Právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

² Informační systém řídicích orgánů sloužící pro monitorování implementace programů financovaných prostřednictvím strukturálních fondů a *Fondu soudržnosti*.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole systému implementace OPR

1. Nastavení cílů OP Rybářství

Programový dokument OPR definuje tři celkové cíle programu:

- posílení konkurenceschopnosti výrobních a zpracovatelských podniků,
- podpora ochrany a zlepšování životního prostředí a přírodních zdrojů,
- posílení rovných práv žen a mužů.

Účinnost operačního programu lze hodnotit pouze za předpokladu, že pro všechny oblasti činností byly v souladu se zásadou řádného finančního řízení³ stanoveny konkrétní, měřitelné, dosažitelné, odpovídající a časově vymezené cíle.

Kontrolou bylo zjištěno, že MZe nerozpracovalo obecný cíl „podpora ochrany a zlepšování životního prostředí a přírodních zdrojů“ na konkrétní cíle na úrovni prioritních os a jednotlivých opatření, což odporuje výše uvedené zásadě řádného finančního řízení. Míru dosahování takto obecně stanoveného cíle lze pak velmi obtížně vyhodnotit.

2. Monitorování programu

Za účelem sledování pokroku při dosahování cílů programu stanovilo MZe monitorovací indikátory spolu s jejich výchozí a cílovou hodnotou. V rámci kontrolní akce byl prověřen nastavený systém monitorovacích indikátorů i způsob jejich sledování a vykazování ze strany MZe a SZIF.

NKÚ zjistil, že oblast monitorování v rámci OP Rybářství vykazuje závažné nedostatky, kvůli kterým nebude možné objektivně vyhodnotit míru dosažení stanovených cílů ani skutečný efekt intervencí operačního programu. MZe v rozporu s evropskými předpisy⁴ nezajistilo spolehlivý systém monitorování věcného pokroku při realizaci programu.

2.1 Nastavení monitorovacích indikátorů

Pokrok u některých cílů na úrovni prioritních os je sledován nevhodnými monitorovacími indikátory, případně pro ně MZe nezavedlo ukazatel žádný. Zejména byly zjištěny tyto skutečnosti:

- Pro měření dosahování cíle „podpora ochrany a zlepšování životního prostředí a přírodních zdrojů“ byl stanoven monitorovací indikátor „počet projektů na zarybnění druhy ryb dle legislativy EU“. Tento ukazatel však nelze vyhodnotit kvalitativně a žádným způsobem nevypovídá o míře dosahování uvedeného cíle.
- Stejně tak cíle „zdokonalení odbornosti pracovníků v rybářství“ a „zhodnocení získaných vědeckých poznatků“ jsou monitorovány prostřednictvím ukazatelů typu „počet projektů“. Takto stanovené ukazatele však žádným způsobem nevypovídají o kvalitativní stránce, tj. zda skutečně došlo ke zvýšení odborných znalostí a zda získané vědecké poznatky byly přínosné.
- Dosahování jednoho z cílů prioritní osy 2 „snížení výrobních nákladů“ není sledováno žádným ukazatelem.

2.2 Fungování systému monitorování

MZe sleduje úspěšnost OP Rybářství mimo jiné pomocí zvyšující se přidané hodnoty u podpořených příjemců. Příjemci však vykazují přidanou hodnotu za celý podnikatelský

³ Článek 27 odst. 3 nařízení (ES, EURATOM) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společností.

⁴ Článek 57 odst. 1 písm. d) nařízení Rady (ES) č. 1198/2006, o Evropském rybářském fondu.

subjekt (za veškeré činnosti svého podnikání, nejen za akvakulturu), a žádným způsobem tak není zachycen vliv konkrétního projektu. Tato skutečnost významně snižuje spolehlivost výsledné hodnoty ukazatele „zvýšení přidané hodnoty v %“, což potvrzují i údaje z výroční zprávy OPR za rok 2012: cílová hodnota indikátoru pro rok 2015 je zvýšení přidané hodnoty o 5 %, avšak již za rok 2011 uvedlo MZe zvýšení přidané hodnoty o 100,04 %. Podle NKÚ nemá uvedený indikátor žádnou vypovídací schopnost o efektu programu a jeho administrace představuje zbytečnou zátěž pro příjemce dotace i pro SZIF.

MZe při výpočtu výsledné hodnoty indikátoru „finanční objem podílu projektů s výrobou šetrnou k životnímu prostředí v %“ nerozlišuje, zda konkrétní projekt skutečně zahrnuje výrobu šetrnou k životnímu prostředí, či nikoliv, ani takové ověřování nedelegovalo na SZIF. Uvedený indikátor tak nevypovídá o míře zlepšení stavu životního prostředí v důsledku intervencí OPR.

Evropské předpisy vyžadují, aby členský stát shromažďoval údaje o věcném pokroku při implementaci programu, a uvádějí konkrétní ukazatele, které mají být u každého podpořeného projektu sledovány.⁵ Tyto ukazatele se liší pro každé opatření. Například se jedná o zvýšení produkční kapacity kaprů z důvodu výstavby nových hospodářství apod. Kontrolou byly zjištěny tyto nedostatky:

- Příjemci podpory uvádějí hodnoty za celý podnikatelský subjekt a neodlišují vliv konkrétního projektu.
- MZe ani SZIF neověřují věcnou správnost dosažených hodnot indikátorů, které příjemci podpory vykazují ve standardních ročních monitorovacích zprávách⁶. Na tento nedostatek upozornil NKÚ již v rámci kontrolní akce č. 09/12⁷.
- MZe ani SZIF nekontrolují, zda realizace konkrétního projektu vůbec může ovlivnit hodnoty ukazatelů, které příjemce vykazuje.

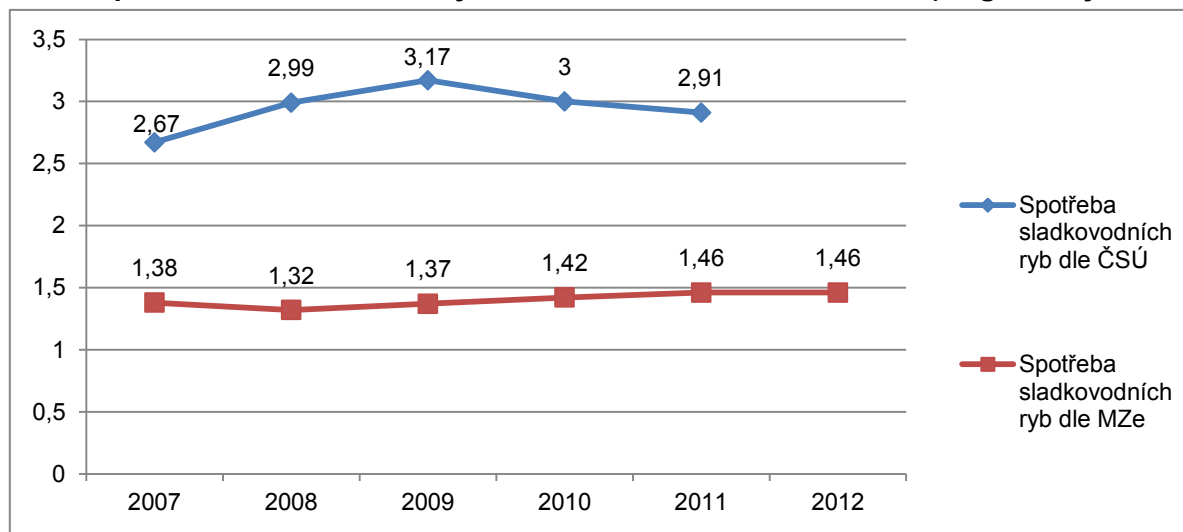
Jedním ze stěžejních ukazatelů v rámci OPR je spotřeba sladkovodních ryb v kg na obyvatele. Dle programového dokumentu měl být zdrojem tohoto údaje Český statistický úřad (dále jen „ČSÚ“). MZe však ve výročních zprávách o provádění OP Rybářství uvádí hodnoty získané od Rybářského sdružení ČR, jejichž správnost si žádným způsobem neověřuje. Údaje o spotřebě sladkovodních ryb i o trendu této spotřeby v čase zjištěné od ČSÚ se přitom od údajů vykazovaných MZe výrazně liší, jak je zobrazeno v následujícím grafu.⁸

⁵ Článek 59 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 1198/2006, o Evropském rybářském fondu; příloha III nařízení Komise (ES) č. 498/2007, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1198/2006, o Evropském rybářském fondu.

⁶ SZIF sice na vzorku projektů ověřuje věcnou správnost hodnot, které příjemce uvedl v závěrečné zprávě předkládané při ukončení projektu spolu s žádostí o platbu, tyto hodnoty se však vztahují k poslednímu účetně uzavřenému kalendářnímu roku, a ve většině případů tak ještě nemohly zaznamenat vliv realizovaného projektu.

⁷ Kontrolní akce č. 09/12 – Podpora rybářství v České republice podle operačních programů v letech 2004–2008 (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 1/2010 *Věstníku NKÚ*).

⁸ Nekonzistentní data uvedlo MZe ve *Zprávě o stavu vodního hospodářství České republiky v roce 2012*, kterou předložilo k projednání vládě 4. září 2013. Podle této zprávy činila spotřeba sladkovodních ryb za rok 2012 1,41 kg na osobu (nikoliv 1,46 kg, jak MZe uvedlo ve výroční zprávě OPR).

Graf – Spotřeba sladkovodních ryb v ČR**(v kg na obyvatele)**

Zdroj: ČSÚ, výroční zpráva OPR za rok 2012.

Pozn.: Údaje za rok 2012 ČSÚ nepracoval.

3. Vyhodnocení dosažení celkových cílů OP Rybářství

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že dva ze tří celkových cílů OP Rybářství, a to „podpora ochrany a zlepšování životního prostředí a přírodních zdrojů“ a „posílení rovných práv žen a mužů“, nebyly do konce roku 2012 dosaženy a vzhledem k dosavadnímu vývoji realizace OPR lze předpokládat, že nebudou dosaženy ani do konce roku 2015, resp. nebudou dosaženy v původně stanovených hodnotách.

V rámci ochrany a zlepšování životního prostředí prostřednictvím OP Rybářství MZe plánovalo dle první verze programového dokumentu zlepšit vodní prostředí rybníků na ploše 2 200 ha⁹. Při revizi programu v roce 2011 MZe tento cíl snížilo na pouhých 8,7 ha. Aktuální výsledky ukazují, že tato nová hodnota bude splněna, avšak ve výši naprosto neodpovídající původnímu účelu příslušných intervencí (hodnota za rok 2012 činí 6,63 ha). Jak bylo uvedeno výše, MZe nedefinovalo jiné indikátory, které by poskytovaly ověřené a relevantní informace o naplnění cíle podpory ochrany a zlepšování životního prostředí. Podle NKÚ tedy nelze konstatovat, že tento cíl OPR je úspěšně plněn.

Pokud jde o cíl „posílení rovných práv žen a mužů“, jediným relevantním ukazatelem sledovaným v rámci OPR je počet žen zaměstnaných v odvětví rybářství. Dosavadní vývoj¹⁰ tohoto ukazatele však nasvědčuje, že cílový stav pro rok 2015 – tj. 280 žen – nebude dosažen.

4. Hodnocení a výběr projektů

Evropské předpisy¹¹ stanovují poskytovatelům dotací povinnost jednat v souladu se zásadami řádného finančního řízení, tj. se zásadami hospodárnosti, účinnosti a efektivity. Z tohoto důvodu by měl poskytovatel podpory vybírat k financování takové projekty, které

⁹ Národní strategický plán pro oblast rybářství na období 2007–2013 (schválený usnesením vlády ČR ze dne 25. 7. 2007 č. 854) stanovil dokonce cíl 4 000 ha.

¹⁰ Rok/počet žen v odvětví rybářství dle výroční zprávy OPR za rok 2012: 2007/214, 2008/223, 2009/224, 2010/223, 2011/225, 2012/223.

¹¹ Článek 59 nařízení Rady (ES) č. 1198/2006, o Evropském rybářském fondu, článek 27 nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

maximálně přispějí k naplnění stanovených cílů při minimálním vynaložení finančních prostředků.

NKÚ zjistil, že systém výběru projektů v rámci OP Rybářství (s výjimkou opatření 3.1 a 3.4) je v rozporu se zásadami řádného finančního řízení. MZe stanovilo taková hodnoticí kritéria, která žádným způsobem nezohledňují problematiku hospodárnosti a efektivnosti projektů. Hodnoticí kritéria slouží pouze k selekci žadatelů o dotaci (např. podle velikosti podniku nebo délky historie žadatele v oboru rybářství apod.), a nikoliv k porovnání předložených projektů z hlediska jejich kvality, hospodárnosti rozpočtu či účelnosti.

Při výběru projektů se neposuzuje ani otázka, zda může být předkládaný projekt realizován i bez jakékoli dotační podpory. Existuje tak riziko, že z OPR byly podpořeny i projekty, které mohl příjemce financovat pouze z vlastních zdrojů. MZe navíc v letech 2010–2012 umožnilo¹², aby příjemci podpory nárokovali k proplacení též výdaje, které byly vynaloženy i několik let před samotným podáním žádosti o dotaci. Této možnosti využili též někteří příjemci v rámci projektů kontrolovaných NKÚ.

V praxi mnoho žadatelů o dotaci získávalo shodné bodové hodnocení. Do 16. kola příjmu žádostí pak v takové situaci rozhodoval čas předložení žádosti na místně příslušném regionálním pracovišti SZIF. Takové kritérium považuje NKÚ za zcela nevyhovující a diskriminační vůči žadatelům v regionech s vysokou koncentrací rybářského odvětví.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že v některých případech byly z důvodu dostatečné alokace vybrány k financování i projekty, které při hodnocení obdržely nula bodů. V rámci 4. až 13. kola příjmu žádostí vydalo MZe v 25 případech rozhodnutí o poskytnutí dotace na projekty, které při bodování nezískaly žádný bod, a to celkem ve výši 3,45 mil. Kč.

Ačkoliv obdobné nedostatky zjistil NKÚ v rámci kontrolní akce č. 09/12 již u operačního programu *Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství*, prostřednictvím kterého bylo podporováno české rybářství v programovém období 2004–2006, nepřijalo MZe odpovídající nápravná opatření.

5. Kontroly před platbou a průběžné kontroly implementace OPR

Kontroly před proplacením výdajů příjemcům mají především zaručit, že vykázané výdaje jsou skutečné, že byly vynaloženy v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace, evropskými i vnitrostátními pravidly a že údaje uvedené v žádosti o platbu jsou správné. MZe delegovalo převážnou část kontrolní činnosti na SZIF. Na základě delegačních dohod provádí SZIF administrativní kontrolu žádostí o platbu a kontrolu na místě u 100 % případů před proplacením výdajů příjemci. NKÚ prověřil systém kontrol nastavený zprostředkujícím subjektem a na vzorku projektů také jejich skutečnou realizaci.

Ověření hospodárnosti výdajů stavebního charakteru provádí SZIF porovnáním s příslušnými ceníky stavebních prací. Vhodné nástroje a prostředky pro kontrolu hospodárnosti a přiměřenosti výdajů u projektů nestavebního charakteru (aktivity typu školení, propagace atd.) však nebyly nastaveny.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že SZIF u několika projektů neodhalil výdaje, které nebyly způsobilé k financování z prostředků EU a ze státního rozpočtu. Kontrolní mechanismus selhával především v situaci, kdy příjemcem podpory bylo samo Ministerstvo zemědělství (viz část III, bod 2). U ostatních příjemců lze naopak konstatovat, že kontroly před proplacením výdajů prováděné SZIF jsou účinné (viz část III, bod 1).

¹² Vymezením časové způsobilosti v Pravidlech platných pro 5. až 13. kolo předkládání žádostí o dotaci.

Kontrolní činnost SZIF má MZe ověřovat prostřednictvím tzv. supervizí. MZe však tyto průběžné kontroly implementace OPR začalo provádět až v roce 2012.

6. Nedostatky pravidel pro příjemce

MZe v Pravidlech platných pro 5. kolo příjmu žádostí o dotaci neupravilo, jaké podmínky mají splňovat ta výběrová řízení, která jsou součástí předkládaného projektu a zároveň se uskutečnila již před podáním žádosti o dotaci. Nebylo tedy zřejmé, zda se má příjemce řídit Pravidly platnými v době vyhlášení výběrového řízení, Pravidly platnými pro 5. kolo příjmu žádostí, případně zda takový příjemce není vázán žádnými pravidly.

V Pravidlech platných pro 8. kolo příjmu žádostí již bylo uvedeno, že zakázky musí být zadávány podle Pravidel platných v době vyhlášení výběrového řízení. Přejícným ustanovením však MZe stanovilo retroaktivní účinnost této podmínky i pro všechny žadatele, kteří zaregistrovali žádost o dotaci již v 5. kole. NKÚ považuje tuto úpravu za diskriminační vůči žadatelům z 5. kola, které výše uvedená podmínka mohla zpětně vystavit riziku vzniku nezpůsobilých výdajů.

Kontrolou bylo dále zjištěno, že Pravidla u opatření 3.3 záměru a)¹³, kterými se řídilo MZe jakožto příjemce dotace při realizaci projektu *Ryba domácí*, neobsahovala požadavky na přiměřenost a opodstatněnost jednotlivých výdajů ani způsob jejich dokladování a vykazování. Podmínky, které Ministerstvo zemědělství vůči sobě nastavilo samo, tak neumožňovaly účinnou kontrolu ze strany SZIF.

7. Řízení rizik MZe

Součástí řídicí a kontrolní činnosti při poskytování dotací je také řízení rizik. NKÚ stejně jako při kontrolní akci č. 13/03¹⁴ zjistil, že v kontrolovaném období MZe nepřijalo žádný závazný postup pro řízení rizik a pro přijímání opatření ke snížení či odstranění dopadů identifikovaných rizik. V průběhu kontrolovaného období přitom kromě jednoho případu došlo spíše ke zhoršení hodnot rizik¹⁵.

NKÚ proto opakovaně konstatuje, že MZe nenaplněovalo správným způsobem ustanovení zákona o finanční kontrole týkající se ochrany veřejných prostředků proti rizikům¹⁶.

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole u příjemců podpory

1. Projekty financované v rámci opatření 2.1, 2.4 a 3.4

Na vzorku 23 projektů bylo ověřováno, zda příjemci podpory realizovali projekt v souladu se stanovenými podmínkami a zda jim byly proplaceny pouze způsobilé výdaje. Kontrolou byly prověřeny výdaje v celkovém objemu 63 721 354 Kč.

V některých případech bylo zjištěno porušení Pravidel a rozhodnutí o poskytnutí dotace ze strany příjemce. Například se jednalo o nárokování neodůvodněných výdajů a výdajů za dodávky, které nebyly ve skutečnosti realizovány, pochybení při zadávání veřejné zakázky

¹³ Opatření 3.3 – *Podpora a rozvoj nových trhů a propagační kampaně*, záměr a) kampaně ve prospěch produktů sladkovodní akvakultury nebo kampaně zaměřené na zlepšení obrazu produktů sladkovodní akvakultury a obrazu odvětví sladkovodní akvakultury.

¹⁴ Kontrolní akce č. 13/03 – *Peněžní prostředky určené na přímé platby* (kontrolní závěr byl zveřejněn v částce 4/2013 *Věstníku NKÚ*).

¹⁵ Např. vysoká fluktuace, nedostatečný počet zaměstnanců, nefunkčnost připojení místní sítě MZe a SZIF atd.

¹⁶ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) a § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

malého rozsahu, evidování neprůkazných dokladů v účetnictví, nedodržení požadavku na vedení analytické účetní evidence či neohlášení katastrálnímu úřadu změny údajů katastru.

Zjištěné nezpůsobilé výdaje, které byly proplaceny příjemcům, představují částku 258 165 Kč, tj. 0,4 % kontrolovaného objemu.

2. Projekty realizované MZe

Kontrola bylo podrobena 10 projektů, u nichž bylo MZe v pozici příjemce podpory. Devět z nich (v celkové částce 12 276 096 Kč proplacených výdajů) bylo realizováno v rámci opatření 5.1. U těchto projektů technické pomoci nebyly zjištěny nedostatky s finančním dopadem. Dalším kontrolovaným projektem realizovaným Ministerstvem zemědělství byl projekt *Ryba domácí*. V tomto případě odhalil NKÚ kontrolou proplacených výdajů ve výši 52 518 701 Kč nedostatky s finančním dopadem v částce 1 777 283 Kč. Tyto nezpůsobilé výdaje představují 2,7 % z celkového kontrolovaného objemu u projektů realizovaných MZe.

2.1 Projekt *Ryba domácí* financovaný v rámci opatření 3.3

Projekt *Ryba domácí* byl zaměřen na zvýšení spotřeby sladkovodních ryb a výrobků z nich prostřednictvím cílené komunikační kampaně. Tento projekt realizovalo MZe prostřednictvím jediného dodavatele, přičemž celkové proplacené výdaje dosáhly částky 149 942 773 Kč. Projekt *Ryba domácí* byl rozložen do 13 etap. Kontrola NKÚ byla zaměřena na 4. až 13. etapu, a navázala tak na kontrolní akci č. 09/12. Kontrolovaný objem ve výši 52 518 701 Kč odpovídá 2/3 výdajů proplacených v rámci kontrolovaných etap.

V kontrolní akci č. 09/12 NKÚ konstatoval, že MZe při výběru dodavatele projektu *Ryba domácí* porušilo zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, což mělo vliv na výběr vítězné nabídky. NKÚ v této souvislosti zároveň kvalifikoval nesrovnalosti v celkové částce 133 823 925 Kč. Za šetření uvedených nesrovnalostí bylo odpovědně z pozice řídicího orgánu samo MZe, které podalo oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“). ÚOHS konstatoval, že není věcně příslušný k přezkoumání dané záležitosti. Na základě právního posudku od najaté advokátní kanceláře pak MZe uzavřelo případ jako nepotvrzenou nesrovnalost. Stejně pochybení při výběru dodavatele projektu *Ryba domácí* jako NKÚ v kontrolní akci č. 09/12 však odhalil v roce 2013 i odbor Auditní orgán Ministerstva financí¹⁷. Zjištěný nedostatek ohrožuje možnost proplacení těchto výdajů ze strany EU.

Skutečnosti zjištěné NKÚ v rámci kontrolní akce č. 13/28 – projekt *Ryba domácí*:

- Dostupné informační zdroje poskytují protichůdné údaje o vývoji spotřeby sladkovodních ryb v ČR (viz část II, bod 2.2) a stejně tak o zaměstnanosti v odvětví rybnářství¹⁸. Nelze proto objektivně vyhodnotit, zda byly naplněny stanovené cíle projektu.
- MZe akceptovalo a z projektu *Ryba domácí* proplatilo dodavateli též činnosti bez jakéhokoliv prokazatelného plnění. Jednalo se o aktivitu „péče o brand“, jejíž realizaci dodavatel v každé etapě prokazoval pouze písemným prohlášením o výkonu této činnosti¹⁹. MZe přesto uvedené plnění akceptovalo a následně proplatilo ze zdrojů OP Rybnářství. Tyto výdaje byly navíc placeny paušálně, ačkoliv takový způsob nebyl

¹⁷ Zpráva o auditu operace č. 561/12/OPR.

¹⁸ Zatímco dle hodnotící zprávy, kterou pro MZe zpracoval externí dodavatel, v letech 2008–2010 počet zaměstnanců v sektoru produkčního rybnářství mírně rostl, podle údajů poskytnutých NKÚ Českým statistickým úřadem byl trend přesně opačný.

¹⁹ Dodavatel prokazoval plnění v každé etapě pouze konstatováním: „Kontrola a dodržování koncepce jednotného brandu *Ryba domácí*, úprava klíčového vizuálu na potřebné formáty do různých médií“. Jiná dokumentace dokládající provedené činnosti či výstup zařaditelný do dané aktivity nebyly doloženy.

upraven ve smlouvě. MZe se tak dopustilo porušení rozpočtové kázně²⁰ až ve výši 1 500 000 Kč.

- MZe akceptovalo a z projektu *Ryba domácí* (konkrétně v rámci aktivity „PR realizace“) proplatilo dodavateli též činnosti, které nespádaly do kategorie způsobilých výdajů a které byly i nad rámec uzavřené smlouvy. Konkrétně se jednalo o sběr zpráv z periodik, tisku, TV a internetu týkajících se článků o úpravě ryb a o rybách obecně. V naprosté většině však tyto zprávy nemohly sloužit pro úpravu komunikační kampaně a ani neobsahovaly žádný odkaz na projekt *Ryba domácí*. MZe přesto uvedené plnění akceptovalo a následně proplatilo ze zdrojů OP Rybářství, čímž se dopustilo porušení rozpočtové kázně až ve výši 277 283 Kč.
- V rámci projektu *Ryba domácí* byla financována též infolinka, která byla určena pro krizovou komunikaci v případě poplašných zpráv ohledně závadnosti rybiho masa. Tato informační linka však nebyla téměř využívána a při rozpočtení nákladů na její provoz představovala průměrná cena na jeden dotaz v roce 2008 8 742 Kč vč. DPH. Průměrná cena za jeden dotaz v roce 2009 činila 1 160 Kč vč. DPH. MZe tuto aktivitu zrušilo na základě doporučení dodavatele, avšak až po 10 měsících provozu této linky.
- MZe ani SZIF neověřovaly přiměřenost a účelnost výdajů předkládaných dodavatelem k úhradě. V rámci kontrolovaných etap projektu *Ryba domácí* bylo uspořádáno také 13 propagačních akcí, jejichž součástí byla kuchařská show, a dále proběhly menší akce na 39 výloveh rybníků. Při těchto příležitostech měli účastníci možnost vyhrát drobné dárky na kole štěstí. Jen za najaté kuchařské vybavení bylo přitom proplaceno 300 000 Kč a výroba a oprava několika kol štěstí stály 360 600 Kč.
- Projekt *Ryba domácí* byl ukončen k 31. prosinci 2011. Samotné vytvoření loga „Ryba domácí“ stálo 1 200 000 Kč bez DPH. V rámci navazující komunikační kampaně přitom MZe plánovalo vytvořit novou značku „Ryba sladkých vod“ a vynaložit další prostředky na její zpracování a prezentaci veřejnosti. Podle informací zveřejněných po ukončení kontroly však MZe nehodlá v další komunikační kampani pokračovat.

²⁰ Ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

IV. Shrnutí a vyhodnocení

NKÚ prověřil více než pětinu výdajů proplacených příjemcům podpory v rámci OPR do konce roku 2013, a to částku 128 516 151 Kč. Pro účely vyhodnocení významnosti zjištěných nezpůsobilých výdajů byla stanovena hladina významnosti na úrovni 2 % z uvedené částky, tj. 2 570 323 Kč.

U kontrolovaného vzorku 33 projektů byly zjištěny nezpůsobilé výdaje ve výši 2 035 448 Kč, a stanovená hladina významnosti tedy nebyla překročena. NKÚ zjistil, že vyšší chybovost a zároveň selhávání kontrolního mechanismu nastávaly především v situaci, kdy příjemcem podpory bylo samo Ministerstvo zemědělství.

Většina chyb s finančním dopadem byla zjištěna u projektu *Ryba domácí*. Při jeho realizaci se MZe dopustilo porušení rozpočtové kázně až ve výši 1 777 283 Kč tím, že dodavateli proplatilo i činnosti bez jakéhokoli prokazatelného plnění nebo činnosti, které nespádaly do kategorie způsobilých výdajů. Z uvedené částky byly nedostatky ve výši 1 332 962 Kč (podíl prostředků EU) kvalifikovány zároveň jako nesrovnalost ve smyslu evropských předpisů²¹.

V rámci projektu *Ryba domácí* MZe ani SZIF neověřovaly přiměřenost a účelnost výdajů předkládaných dodavatelem k úhradě. Z dostupných informačních zdrojů přitom nelze objektivně vyhodnotit, zda byly naplněny stanovené cíle projektu.

Oblast monitorování v OPR vykazuje závažné nedostatky, kvůli kterým nebude možné objektivně vyhodnotit skutečný efekt operačního programu. Z dosavadního vývoje realizace OPR lze usuzovat, že finanční alokace bude z převážné části vyčerpána, avšak dva ze tří celkových cílů operačního programu nebudou dosaženy (konkrétně cíl „podpora ochrany a zlepšování životního prostředí a přírodních zdrojů“ a cíl „posílení rovných práv žen a mužů“).

MZe jakožto řídicí orgán OPR, který je celkově zodpovědný za správné a efektivní řízení OPR, nezajistilo systém výběru projektů v souladu se zásadou řádného finančního řízení. Tuto skutečnost považuje NKÚ za významný nedostatek systému poskytování dotací z OPR, který konstatoval již v rámci kontrolní akce č. 09/12. MZe v tomto směru nepřijalo odpovídající nápravná opatření. V procesu hodnocení nejsou ve většině případů porovnávány předložené projekty z hlediska hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Nastavený systém zároveň umožňoval, aby k financování byly vybrány projekty, které při hodnocení nezískaly žádný bod, nebo aby schválení projektu záviselo pouze na čase předložení žádosti o dotaci.

NKÚ na základě prověření klíčových prvků řídicího a kontrolního systému OP Rybářství vyhodnotil tento systém jako částečně účinný.

Pro další poskytování podpory z *Evropského rybářského fondu* v programovém období 2014–2020 je nezbytné stanovit pro jednotlivá opatření konkrétní, měřitelné a dosažitelné cíle, nastavit vhodné indikátory pro měření pokroku, zajistit spolehlivý systém monitorování, nastavit systém výběru projektů v souladu se zásadou řádného finančního řízení s důrazem na stanovené cíle programu a na kvalitu projektů a zajistit funkční kontrolní systém vůči projektům realizovaným MZe.

²¹ Čl. 3 písm. q nařízení Rady (ES) č. 1198/2006, o Evropském rybářském fondu.