



Část B

Kontrolní závěry z kontrolních akcí

09/26

Peněžní prostředky určené v rámci regionálních operačních programů na projekty dopravní infrastruktury

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2009 pod číslem 09/26. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda kontrolované osoby čerpají peněžní prostředky na dopravní infrastrukturu z regionálních operačních programů v souladu s právními předpisy, účelně a hospodárně a zda implementační systém regionálních operačních programů nevykazuje závažné nedostatky ohrožující čerpání prostředků poskytovaných z rozpočtu Evropské unie.

Kontrola byla prováděna v době od listopadu 2009 do prosince 2010. Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2009, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“);
Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod (dále jen „RR JV“);
Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad (dále též „RR JZ“);
Regionální rada regionu soudržnosti Moravskoslezsko (dále též „RR MS“);
Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod (dále jen „RR SV“);
Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „RR SZ“);
Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy (dále též „RR SČ“);
Regionální rada regionu soudržnosti Střední Morava (dále též „RR SM“)
a vybraní příjemci podpory:

Jihočeský kraj; kraj Vysočina; Královéhradecký kraj; Moravskoslezský kraj; Pardubický kraj; Středočeský kraj; Ústecký kraj; obec Mirošovice; Ředitelství silnic Zlínského kraje, příspěvková organizace; Správa a údržba silnic Domažlice; Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje, příspěvková organizace kraje.

Námítky, které proti kontrolnímu protokolu podaly MMR, RR JV, RR JZ, RR MS, RR SV, RR SČ, RR SM, Královéhradecký kraj, Moravskoslezský kraj a Středočeský kraj, byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách. Odvolání proti rozhodnutím o námitkách podaná Královéhradeckým krajem, RR JV, RR MS, RR SČ a RR SV byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ. Na základě odvolání proti rozhodnutí o námitkách podaného RR SČ





bylo usnesením Kolegia NKÚ dle ustanovení § 27 odst. 5 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, nařízeno došetření. Proti kontrolnímu protokolu z došetření věci RR SČ námitky nepodala.

Kolegium NKÚ na svém II. zasedání, konaném dne 31. ledna 2011,

schválilo usnesením č. 10/II/2011

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

V rámci cíle *Konvergence*¹ je v období 2007–2013 implementováno celkem sedm regionálních operačních programů (dále též „ROP“), které pokrývají celé území ČR s výjimkou hlavního města Prahy. Jedná se o ROP NUTS II² Jihovýchod, ROP NUTS II Jihozápad, ROP NUTS II Moravskoslezsko, ROP NUTS II Severovýchod, ROP NUTS II Severozápad, ROP NUTS II Střední Čechy a ROP NUTS II Střední Morava. Každý ROP je samostatně řízen regionální radou (dále též „RR“) příslušného regionu soudržnosti. ROP jsou centrálně koordinovány a metodicky usměřňovány Řídicím a koordinačním výborem (dále jen „ŘKV“) a Národním orgánem pro koordinaci (dále též „NOK“).

V souladu s doporučením vyplývajícím z usnesení vlády ČR ze dne 11. července 2007 č. 760 jsou v rámci interního auditu u každé RR vytvořeny útvary vykonávající funkci pověřeného auditního subjektu. Jejich činnost je upravena smlouvami o výkonu auditu uzavřenými v září 2007 mezi příslušnou RR a auditním orgánem, kterým je odbor Auditní orgán – Centrální harmonizační jednotka Ministerstva financí.

ROP jsou financovány z prostředků *Evropského fondu regionálního rozvoje* (dále jen „ERDF“³) a z národních veřejných prostředků:

- státního rozpočtu prostřednictvím kapitoly 317 – *Ministerstvo pro místní rozvoj*,
- rozpočtů RR,
- případně rozpočtů krajů a obcí.

Každý ROP je rozdělen na čtyři až pět prioritních os, z nichž jedna je vždy zaměřena na problematiku dopravní dostupnosti a obslužnosti. Prioritní osy jsou dále členěny na dvě až šest oblastí podpory.

Kontroly byly podrobeny projekty spadající do oblasti *dopravní dostupnost a obslužnost*, neboť tato prioritní osa je obsažena ve všech ROP a alokace prostředků na tyto prioritní osy má nejvyšší podíl na celkové alokaci ROP. Do této oblasti spadají mimo jiné výstavby, rekonstrukce a modernizace silnic II. a III. třídy a místních komunikací včetně odstraňování bodových závdavů na nich (dále jen „dopravní infrastruktura“). V tabulce č. 1 jsou uvedeny výdaje na projekty dopravní infrastruktury k 30. červnu 2010. K tomuto datu byly realizovány a proplaceny výdaje kryté prostředky ERDF ve výši 9 000 010 tis. Kč a ze státního rozpočtu ve výši 749 488 tis. Kč.

1 Jeden ze tří cílů programového období 2007–2013, určen je k podpoře hospodářského a sociálního rozvoje méně vyspělých členských států a regionů.

2 NUTS – z francouzského *Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques* – klasifikace územních statistických jednotek. Tyto statistické územní jednotky EU jsou územní celky vytvořené pro statistické účely Evropského statistického úřadu a pro porovnání ekonomických ukazatelů členských zemí EU.

3 ERDF – z anglického *European Regional Development Fund*.

Tabulka č. 1 – Realizované, proplacené a certifikované⁴ způsobilé výdaje na projekty dopravní infrastruktury v rámci jednotlivých ROP k 30. 6. 2010 (v tis. Kč)

Regionální operační program	Oblast podpory		Výdaje EU		Výdaje státního rozpočtu		Výdaje ostatních národních veřejných zdrojů		Celkové výdaje veřejných zdrojů	
	č.	Název	Realizované a proplacené	Certifikované	Realizované a proplacené	Certifikované	Realizované a proplacené	Certifikované	Realizované a proplacené	Certifikované
Jihovýchod	1.1	Rozvoj dopravní infrastruktury v regionu	2 553 662	790 131	225 323	69 717	225 321	69 717	3 004 306	929 565
Jihozápad	1.1	Modernizace regionální silniční sítě	330 920	89 580	29 199	7 904	29 209	7 904	389 328	105 388
	1.5	Rozvoj místních komunikací	331 746	124 166	29 272	10 955	47 771	14 899	408 789	150 020
Moravsko-slezsko	1.1	Rozvoj regionální silniční dopravní infrastruktury	795 906	787 120	69 818	69 330	73 336	69 920	939 060	926 370
Severovýchod	1.1	Regionální dopravní infrastruktura	1 542 055	1 179 493	136 064	104 073	136 064	104 073	1 814 183	1 387 639
Severozápad	3.1	Rozvoj dopravní infrastruktury regionálního a nadregionálního významu	1 001 588	304 890	88 375	26 902	97 298	26 902	1 187 261	358 694
Střední Čechy	1.1	Regionální dopravní infrastruktura	978 831	549 888	85 243	48 138	101 848	54 625	1 165 922	652 651
Střední Morava	1.1	Regionální dopravní infrastruktura	1 465 302	1 102 101	86 194	64 829	171 837	129 659	1 723 333	1 296 589
Celkem			9 000 010	4 927 369	749 488	401 848	882 684	477 699	10 632 182	5 806 916

Zdroj: sdělení regionálních rad regionů soudržnosti, informační systém Monit7+, informační systém MSC2007.

U 11 konečných příjemců bylo prověřeno 32 projektů dopravní infrastruktury, v jejichž rámci bylo postaveno 1,6 km nových silnic, zrekonstruováno nebo modernizováno 186,14 km silnic a zrekonstruováno pět mostů. Byly prověřeny výdaje uskutečněné k 30. červnu 2010 v celkové výši 2 542 559 tis. Kč, z toho výdaje ve výši 2 341 810 tis. Kč byly financovány z ERDF a výdaje ve výši 200 749 tis. Kč byly financovány ze státního rozpočtu. Přehled o dotacích přiznaných konečným příjemcům a přehled o uskutečněných a proplacených výdajích u kontrolovaných projektů je uveden v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Dotace přiznané kontrolovaným konečným příjemcům, uskutečněné a proplacené výdaje v rámci kontrolovaných projektů k 30. 6. 2010 (v tis. Kč)

Zdroj financování	Dotace přiznané konečným příjemcům na základě smlouvy	Realizované a proplacené výdaje konečnými příjemci	Dotace poskytnuté na účty konečných příjemců
ERDF	2 456 369	2 341 810	2 093 989
Státní rozpočet	210 736	200 749	178 882
Celkem	2 667 105	2 542 559	2 272 871

Zdroj: doklady konečných příjemců, informační systém MSC2007.

Kontrola u MMR byla zaměřena zejména na činnosti prováděné v souvislosti se zajištěním a výkonem funkce poskytovatele peněžních prostředků na předfinancování a spolufinancování a dále funkce centrálního koordinátora ve vztahu k ROP. Kontrolou provedenou u jednotlivých

⁴ Certifikaci výdajů provádí platební a certifikační orgán (jeho roli plní v ČR Ministerstvo financí). Cílem certifikace je získat ujištění o řádném vynakládání výdajů na jednotlivé programy v souladu s předpisy EU a ČR.



RR byl prověřen implementační systém jednotlivých ROP, a to zejména nastavení organizační struktury pro implementaci, činnosti v oblasti řízení rizik, činnosti spojené s organizací výzev, kontrolní a rozhodovací činnosti při hodnocení a výběru projektů, monitorování, financování projektů, kontrolní činnosti za účelem ujištění pro certifikaci výdajů, systém hlášení, evidování a šetření nesrovnalostí, činnosti pověřeného auditního subjektu a informační a propagační opatření. U konečných příjemců byly kontrolou ověřeny činnosti související s realizací projektů, zejména výběr dodavatelů, realizace a naplnění cílů projektu, účetnictví, výkaznictví a oblast publicity projektu. Mimo výše uvedené byly pro potřeby Kontaktního výboru⁵ zjištěny náklady na řídicí a kontrolní funkce řídicích orgánů a pověřených auditních subjektů týkající se všech ROP, a dále náklady MMR související s výkonem funkce centrálního koordinátora ve vztahu k ROP.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. Řízení a koordinace *Národního strategického referenčního rámce ČR 2007–2013* ve vztahu k ROP

MMR zajišťuje celkovou koordinaci přípravy ČR na programové období 2007–2013, včetně vypracování *Národního strategického referenčního rámce ČR 2007–2013* (dále jen „NSRR“). Pro řízení a koordinaci NSRR jsou v ČR ustanoveny čtyři základní instituce, a to ŘKV, NOK, platební a certifikační orgán (jeho roli plní Ministerstvo financí, konkrétně odbor Národní fond) a Auditní orgán – Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu. První dvě instituce jsou v gesci MMR, druhé dvě jsou vytvořeny v rámci Ministerstva financí.

ŘKV je zřízen zákonem č. 248/2000 Sb.⁶ a zajišťuje roli monitorovacího výboru pro NSRR. Činnosti ŘKV jsou zaměřeny na jednotlivé fáze a aspekty řízení, koordinaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti a celkovou koordinaci implementace pomoci poskytované EU ze strukturálních fondů a *Fondu soudržnosti*. ŘKV je na národní úrovni mechanismem pro zajištění nejširší koordinace za účasti nejen orgánů zapojených do implementace, ale také hospodářských a sociálních partnerů. Pracovními orgány ŘKV jsou čtyři koordinační výbory (dále jen „KV“), které byly zřízeny podle cílů NSRR⁷. Všechny KV měly v rámci své působnosti přidělenou i příslušnou oblast ROP. KV byly zřízeny v prosinci 2009, tj. s prodlevou dvou let od schválení NSRR a statutu ŘKV. Do března 2010 lze navíc jejich činnost vyhodnotit jako nedostatečnou, neboť do té doby nepůsobily aktivně.

Centrální koordinační role NOK spočívá ve zpracovávání metodické dokumentace pro horizontální oblasti implementace operačních programů, zejména pro oblasti nastavení implementačních struktur, monitorování, způsobilých výdajů, indikátorů a jejich plnění, veřejných zakázek, informovanosti a publicity, provádění evaluací a komunikaci s Evropskou komisí (dále jen „Komise“). Rozsah působnosti a činnosti NOK – zejména pravidla a odborné postupy

5 Kontaktní výbor představitelů nejvyšších kontrolních institucí a Evropského účetního dvora (www.contactcommittee.eu) je shromáždění vedoucích představitelů nejvyšších kontrolních institucí členských států EU a Evropského účetního dvora. Kontaktní výbor vytváří pracovní skupiny pro oblasti obecných a specifických záležitostí společného zájmu (paralelní audity, metodiky, standardy, důležité okruhy celoevropského zájmu aj.). NKÚ je mimo jiné členem Pracovní skupiny pro strukturální fondy IV, která přezkoumává náklady na kontroly strukturálních fondů. V rámci kontrolní akce 09/26 byly získány údaje pro potřeby této pracovní skupiny.

6 Ustanovení § 18 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

7 Cíle NSRR: 1. Konkurenceschopná česká ekonomika. 2. Otevřená, flexibilní a soudržná společnost. 3. Atraktivní prostředí. 4. Vyvážený rozvoj území.

závazné pro pracovníky MMR realizující činnosti NOK – stanovil ministr pro místní rozvoj v dokumentu *Manuál řízení a koordinace NSRR* až v září 2008. Do vydání tohoto dokumentu nemohl NOK vůči RR řádně vykonávat aktivity, k jejichž účelu byl zřízen. V únoru 2010 vydal ministr pro místní rozvoj dokument *Postupy NOK: koncepční dokument národního orgánu pro koordinaci*, který *Manuál řízení a koordinace NSRR* ani neaktualizuje, ani nenahrazuje. Vznikla tak nejasnost, který z výše uvedených dokumentů je účinný a pro zaměstnance MMR závazný.

MMR ve svých *rozhodnutích o poskytnutí dotace* na předfinancování a spolufinancování ROP stanovilo, že práva a povinnosti RR upravují závazné metodické dokumenty vydávané MMR, Auditním orgánem a platebním a certifikačním orgánem. Nicméně nevedlo, o které metodické dokumenty se jedná. Není tedy zřejmé, jaký okruh metodických dokumentů je pro činnost RR závazný. Vzhledem k činnosti NOK tato skutečnost znesnadňuje výkon jeho metodické koordinace v rámci ROP.

2. Systém poskytování prostředků na předfinancování a spolufinancování ROP

V souladu s nařízením Rady (ES) č. 1083/2006⁸ je poskytován příspěvek z ERDF pro ROP ve výši maximálně 85 % výdajů způsobilých k financování z fondů EU (dále jen „způsobilé výdaje“). Na základě usnesení vlády ČR ze dne 23. května 2007 č. 560 se na spolufinancování způsobilých výdajů ve výši 7,5 % podílí státní rozpočet, přičemž s ohledem na možný problém se zajištěním dostatečného objemu prostředků na spolufinancování musí být pravidla nastavena tak, aby spravedlivě rozložila břemeno spolufinancování mezi jednotlivé úrovně veřejných rozpočtů. Pro usnadnění čerpání strukturálních fondů a *Fondu soudržnosti* byly finanční toky pro operační programy programového období 2007–2013 plně integrovány do státního rozpočtu. Evropský podíl je tak plně předfinancován ze státního rozpočtu.

Předfinancování ROP probíhá ze státního rozpočtu prostřednictvím kapitoly 317 – *Ministerstvo pro místní rozvoj*. MMR poskytuje RR prostředky formou dotace, a to vždy na příslušný rok *rozhodnutím o poskytnutí dotace*. Dotace byla zpravidla stanovena ve výši 92,5 % celkových peněžních prostředků určených na realizaci ROP v členění: 85 % z prostředků EU a 7,5 % z prostředků státního rozpočtu. Poskytnutá dotace se tak stává součástí rozpočtu příslušné RR.

Přehled o výši prostředků přidělených jednotlivým RR na základě *rozhodnutí o poskytnutí dotace* a jejich čerpání v letech 2007 až 2009, včetně procentuálního využití, je uveden v tabulce č. 3.

8 Čl. 53 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.



Tabulka č. 3 – Přídělené prostředky na předfinancování a spolufinancování ROP a jejich skutečné čerpání, včetně procentuálního využití, v letech 2007 až 2009 (v tis. Kč)

Regionální rada regionu soudržnosti	2007			2008			2009			Celkem v letech 2007–2009		
	Přídělené prostředky ^{*)}	Vyčerpané prostředky	Využití prostředků ^{**)}	Přídělené prostředky ^{*)}	Vyčerpané prostředky	Využití prostředků ^{**)}	Přídělené prostředky ^{*)}	Vyčerpané prostředky	Využití prostředků ^{**)}	Přídělené prostředky ^{*)}	Vyčerpané prostředky	Využití prostředků ^{**)}
Jihovýchod	236 770	25 967	11 %	2 932 153	452 901	15 %	3 002 000	2 498 342	83 %	6 170 923	2 977 210	48 %
Jihozápad	208 419	38 419	18 %	4 608 449	154 196	3 %	4 554 252	2 007 262	44 %	9 371 120	2 199 877	23 %
Moravskoslezsko	240 722	52 032	22 %	1 015 817	207 539	20 %	2 903 238	1 368 343	47 %	4 159 777	1 627 914	39 %
Severovýchod	220 791	27 966	13 %	2 400 000	205 025	9 %	3 957 047	2 813 399	71 %	6 577 838	3 046 390	46 %
Severozápad	250 859	0	0 %	2 860 859	141 581	5 %	1 535 500	1 012 451	66 %	4 647 218	1 154 032	25 %
Střední Čechy	187 973	34 238	18 %	1 672 807	128 038	8 %	2 426 533	1 803 230	74 %	4 287 313	1 965 506	46 %
Střední Morava	220 962	33 930	15 %	712 500	161 828	23 %	2 691 993	3 265 458	121 %	3 625 455	3 463 297	96 %
Celkem	1 566 496	212 552	14 %	16 202 585	1 451 108	9 %	21 070 563	14 768 485	70 %	38 839 644	16 432 145	42 %

Zdroj: doklady a sdělení regionálních rad regionů soudržnosti.

^{*)} Výše přidělených prostředků je převzata z rozhodnutí o poskytnutí dotace, která vydalo MMR na jednotlivé roky. Ke konci kalendářního roku byla tato rozhodnutí změněna rozhodnutím o změně, kde byla výše dotace zpravidla stanovena podle skutečného čerpání. MMR převádělo prostředky na účty RR zpravidla formou čtvrtletních záloh, přičemž první záloha v daném roce byla ve výši čtvrtiny ročního požadavku. V letech 2008 a 2009 se výše dalších záloh odvíjela od skutečné potřeby uvedeně příslušnou RR ve finančním přehledu.

^{**)} Využití prostředků je znázorněno procentuálním podílem vyčerpaných prostředků k prostředkům přiděleným na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Z tabulky č. 3 je zřejmé, že MMR v *rozhodnutích o poskytnutí dotace* přidělovalo RR vyšší částky na předfinancování ROP, než které pak ve skutečnosti potřebovaly. Změnová rozhodnutí MMR vydávalo až koncem roku, a to zpravidla na částku skutečně potřebnou pro daný ROP. V důsledku tohoto systému rozhodování o poskytnutí dotace docházelo k tomu, že prostředky státního rozpočtu byly téměř po celé rozpočtové období účelově a časově určeny ve vyšší částce, než jaká byla jejich reálná potřeba. V průběhu let 2007 až 2009 se tyto částky pohybovaly v řádech miliard, v roce 2008 se dokonce jednalo o více než 14 mld. Kč. Na nízké čerpání přidělených prostředků v roce 2007 mělo vliv zejména schválení jednotlivých ROP Komisí až v prosinci roku 2007, přičemž MMR poukazovalo zálohové platby jednotlivým RR již od dubna 2007. V ostatních letech byla důvodem nízkého čerpání skutečnost, že MMR (ačkoliv mělo od jednotlivých RR čtvrtletně aktualizované informace o stavu čerpání a plánu čerpání prostředků v následujícím období, tzv. finanční přehledy) nekorigovalo v průběhu roku dostatečným způsobem vysoké požadavky ze strany RR. MMR nevydávalo v průběhu roku změnová rozhodnutí a prostředky na účty jednotlivých RR převádělo dle předpokládané potřeby na základě těchto čtvrtletních finančních přehledů.

Z prostředků na předfinancování a spolufinancování jednotlivých ROP, které MMR převedlo na účty RR, plynuly RR úrokové výnosy, pro jejichž další použití MMR až do roku 2010 nestanovilo v *rozhodnutích o poskytnutí dotace* žádné podmínky. MMR při veřejnosprávních kontrolách provedených již v roce 2008 zjistilo nedořešenou problematiku úrokových výnosů a v dubnu 2008 vydalo nezávazné stanovisko, podle kterého měly být úrokové výnosy využity na stejný účel jako dotace. Teprve v roce 2010 k tomu MMR zavázalo RR v *rozhodnutích o poskytnutí dotace*. I toto opatření (přijaté až v roce 2010) je z hlediska hospodárného nakládání s prostředky státního rozpočtu nedostatečné.

V rámci rozhodování o dotaci postupovalo MMR při stanovení využití úrokového výnosu RR následujícími způsoby:

- a) V podmínkách rozhodnutí o dotaci na roky 2007 až 2009 nebyla upravena problematika využití úrokového výnosu; úrokový výnos byl majetkem RR a ta jej mohla použít k libovolnému účelu v rámci svého rozpočtu.
- b) Od roku 2010 MMR v rozhodnutích o dotaci zavázalo RR k použití úrokového výnosu na stejný účel, na jaký byly použity prostředky dotace, přičemž úrokový výnos byl ponechán k dispozici RR.

Při respektování nezávazného stanoviska MMR vedly obě uvedené varianty k tomu, že o úrokové výnosy byly sníženy výdaje příslušné RR na realizaci ROP, nikoliv výdaje státního rozpočtu. Z veřejnosprávních kontrol provedených MMR u jednotlivých RR vyplývá, že úroky z přidělených prostředků na předfinancování ROP dosáhly v roce 2007 částky 8 747 tis. Kč a v roce 2008 částky 59 695 tis. Kč, tj. za oba roky 68 442 tis. Kč.

Ustanovení § 14 odst. 3 písm. g) zákona č. 218/2000 Sb.⁹ umožňuje poskytovateli dotace stanovit další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace splnit. MMR nevyužilo příslušných ustanovení právních předpisů pro stanovení podmínek a nezavázalo RR v rozhodnutích o dotaci k tomu, aby použily úrokové výnosy na stejný účel jako prostředky dotace a aby je započítaly k té části spolufinancování, která je financována ze státního rozpočtu. Úrokový výnos by tak byl považován za „příjem související s dotací“ a mohl by být odečten od skutečně vyčerpané částky dotace. Takovéto řešení mohlo vést k úsporám ve státním rozpočtu, neboť výdaje státního rozpočtu mohly být sníženy o získané úrokové výnosy.

MMR se dopustilo porušení rozpočtové kázně minimálně ve výši 68 442 tis. Kč tím, že při rozhodování o dotacích nezajistilo, aby úrokové výnosy z poskytnutých dotací byly využity jako zdroj spolufinancování ROP ze státního rozpočtu. Do doby ukončení kontroly NKÚ,

⁹ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).



tj. do srpna 2010, nemělo MMR přehled o úrokových výnosech za rok 2009, neboť za toto období neprovedlo veřejnosprávní kontroly u všech RR. Z uvedeného důvodu jsou úrokové výnosy zjištěné MMR nižší než výnosy zjištěné v rámci kontroly NKÚ u jednotlivých RR.

V rámci kontroly NKÚ u jednotlivých RR byl vyčíslen celkový úrokový výnos z prostředků poskytnutých RR na předfinancování a spolufinancování ROP v letech 2007 až 2009 částkou 100 934 tis. Kč. Přehled úrokových výnosů u jednotlivých RR je uveden v tabulce č. 4.

Tabulka č. 4 – Úrokové výnosy z prostředků poskytnutých RR na předfinancování a spolufinancování ROP v letech 2007 až 2009 (v Kč)

Regionální rada regionu soudržnosti	2007	2008	2009	Celkem
Jihovýchod	1 765 909	20 206 891	7 824 790	29 797 590
Jihozápad	1 376 954	4 796 544	3 389 618	9 563 116
Moravskoslezsko	1 109 512	8 640 965	5 039 313	14 789 790
Severovýchod	987 146	8 359 770	5 420 992	14 767 908
Severozápad	1 069 832	5 068 170	2 677 104	8 815 106
Střední Čechy	994 647	2 422 677	2 916 753	6 334 077
Střední Morava	1 705 754	9 574 600	5 586 385	16 866 739
Celkem	9 009 754	59 069 617	32 854 955	100 934 326

Zdroj: účetní doklady regionálních rad regionů soudržnosti.

3. Organizace výzev

RR jsou povinny poskytovat potenciálním příjemcům mimo jiné i v rámci výzev jasné a podrobné informace v souladu s požadavky právních předpisů EU¹⁰. V případě čtyř ze sedmi kontrolovaných RR byla zjištěna následující pochybení:

- RR SM v rámci jedné výzvy neposkytla potenciálním příjemcům jasné a podrobné informace týkající se příjmů projektu, které příjemce získá v souvislosti s jeho realizací, neboť metodický pokyn upravující příjmy související s realizací projektu byl RR SM zpracován až více než sedm měsíců po datu vyhlášení této výzvy.
- RR JZ v případě dvou výzev neposkytla potenciálním příjemcům jasné a podrobné informace o kritériích výběru projektů k financování, neboť uvedené výzvy neobsahovaly stanovení minimálního počtu bodů, který je nutné získat, aby mohl být projekt podpořen.
- RR MS neposkytla ve dvou výzvách jasné a podrobné informace o podmínkách způsobilosti výdajů stavební části projektů. Kromě toho u jedné výzvy neuvedla ve vyhlášení výzvy bodová hodnotící kritéria pro výběr projektů, podle kterých byly následně projektové žádosti hodnoceny.
- RR SČ neposkytla potenciálním příjemcům jasné a podrobné informace o podmínkách způsobilosti výdajů, neboť v rámci tří výzev nedefinovala pojem nezbytný pro určení způsobilých aktivit projektů týkajících se oblasti podpory 1.1. U jedné výzvy bylo dále zjištěno, že její dokumentace (skládající se z textu samotné výzvy a pokynů pro žadatele) byla vnitřně rozporná ve věci časové způsobilosti výdajů.

¹⁰ Čl. 5 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj.

Kromě uvedených případů porušení právního předpisu EU byla u RR zjištěna i další, méně závažná pochybení, např. nerespektování požadavků vnitřních předpisů týkajících se obsahu výzev či neuvedení platných hodnotících kritérií v dokumentaci výzvy.

4. Rozhodovací činnost při hodnocení a výběru projektů

Při kontrole systému hodnocení, výběru a schvalování projektů byly závažnější nedostatky zjištěny u dvou RR, a to u RR SČ a RR JZ.

Používaný systém hodnocení přijatelnosti projektů u RR SČ není schopen ověřit, zda jsou předkládané projekty v souladu s právními předpisy upravujícími oblast veřejné podpory. Část realizovaných projektů je realizována v režimu tzv. blokové výjimky, která umožňuje financování z ROP i v případě, že se jedná o jinak nepřipustnou veřejnou podporu. V souladu s příslušnými právními předpisy EU¹¹ však musí být splněny specifické podmínky, mj. i podmínka „počáteční investice“¹². Kontrolní mechanismus aplikovaný RR SČ ve fázi hodnocení a výběru projektů však nebyl schopen ověřit, zda příjemce tuto podmínku splnil, a to v počátečním období realizace ROP SČ z důvodu chybějících informací v projektové žádosti a posléze z důvodu odlišného chápání pojmu „počáteční investice“. U všech tří kontrolovaných projektů, které byly schváleny v režimu blokové výjimky, bylo zjištěno, že RR SČ před jejich schválením neověřila řádně soulad projektů s požadavky právních předpisů EU v oblasti veřejné podpory¹³. Porušila tím ustanovení právního předpisu EU, který takovéto ověření požaduje¹⁴.

Důležitou fází schvalování projektů tvoří jejich věcné hodnocení prostřednictvím hodnotících kritérií. Právní předpisy EU¹⁵ požadují, aby byla při schvalování respektována zásada řádného finančního řízení, tj. aby byly projekty vybírány na základě jejich hospodárnosti, účinnosti a efektivity. U ROP SČ bylo zjištěno, že výběrová kritéria pro oblast podpory 1.1 ze září 2007, která byla používána až do roku 2009, nereflektovala dostatečně požadavek na dodržení zásady řádného finančního řízení.

RR JZ nezajistila, aby ve výzvách 2, 3, 5 a 10 bylo prováděno věcné hodnocení předložených projektů dvěma na sobě nezávislými hodnotiteli. Hodnotitelé v těchto výzvách prováděli hodnocení společně, a nikoliv nezávisle na sobě, neboť výsledky hodnocení obou hodnotitelů byly ve všech případech naprosto shodné. U vybraného vzorku projektů pak NKÚ zjistil také úplnou shodu u slovních hodnocení. RR JZ tím porušila ustanovení právního předpisu EU¹⁶, který požadoval oddělení funkcí v rámci subjektů zapojených do řízení a kontroly operačních programů, a zároveň nepostupovala v souladu s vlastními vnitřními předpisy¹⁷, které požadovaly provedení věcného hodnocení dvěma nezávislými hodnotiteli.

-
- 11 Nařízení Komise (ES) č. 1628/2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na vnitrostátní regionální investiční podporu, respektive nařízení Komise (ES) č. 800/2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách).
- 12 Počáteční investicí se dle nařízení Komise (ES) č. 1628/2006 rozumí „... investice do hmotného a nehmotného majetku souvisejícího se založením nové provozovny, rozšířením stávající provozovny, rozšířením výrobního sortimentu provozovny o nové, dodatečné výrobky nebo se zásadní změnou celkového výrobního postupu stávající provozovny, nebo nabytí kapitálového majetku přímo spojeného s provozovnou, v případě, že provozovna byla uzavřena nebo by byla uzavřena, pokud by nedošlo k jejímu odkoupení, a tento majetek odkoupil nezávislý investor.“
- 13 Nařízení Komise (ES) č. 1628/2006, resp. nařízení Komise (ES) č. 800/2008.
- 14 Čl. 60 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.
- 15 Čl. 27 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, a čl. 60 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.
- 16 Čl. 58 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.
- 17 *Operační manuál ROP JZ a Příručka kontrolora ROP JZ.*



Při prověřování systému hodnocení a výběru projektů na vzorku projektových žádostí byly zjištěny následující skutečnosti:

- RR JV nepostupovala při předběžné veřejnosprávní kontrole před vznikem závazku u sedmi projektů v souladu s požadavky prováděcí vyhlášky¹⁸ k zákonu o finanční kontrole¹⁹, neboť neproověřila připravované operace na základě úplných podkladů.
- RR MS a RR SM nerespektovaly u části projektů postupy pro provádění administrativní kontroly před podpisem smlouvy o poskytnutí dotace, respektive postupy pro kontrolu formálních náležitostí.
- RR SČ v šesti případech informovala nejednoznačně potenciální příjemce o počátečním datu způsobilosti výdajů u jimi předkládaných projektů, což bylo v rozporu s platnými *Pokyny pro žadatele a příjemce*. Zároveň tím porušila ustanovení právního předpisu EU²⁰, jež požaduje, aby byly potenciálním příjemcům poskytnuty jasné a podrobné informace o podmínkách způsobilosti.
- Ve fázi věcného hodnocení nerespektovala RR SČ u několika projektů stanovený postup hodnocení a ve výsledcích hodnocení nezohlednila nesoulad informací uvedených v projektových žádostech. V některých případech pak nebylo možné z důvodu absence podrobných záznamů o hodnocení ověřit důvody, proč hodnotitelé udělili konkrétnímu projektu daný počet bodů.
- RR SČ nepostupovala při provádění analýz rizik projektů v šesti případech v souladu s *Pokyny pro žadatele a příjemce*. U pěti projektů pak v důsledku tohoto pochybení nebyla vykonána fyzická kontrola ex-ante a na ni navazující druhá část analýzy rizik.

Náklady všech RR na administrativní činnosti, které zahrnují administraci projektových žádostí, hodnocení a výběr projektů a kontroly před uzavřením smlouvy s konečným příjemcem, byly v kontrolovaném období zjištěny u všech ROP ve výši 130 277 tis. Kč. Částka zahrnuje přímé úplné osobní náklady, ostatní přímé náklady a náklady na externí subdodavatele. Z toho v roce 2007 dosáhly náklady výše 17 365 tis. Kč, v roce 2008 výše 54 680 tis. Kč a v roce 2009 činily 58 232 tis. Kč.

5. Smlouvy o přidělení dotace konečným příjemcům

Všechny RR využívají k poskytování dotace soukromoprávní smlouvu uzavíranou dle obchodního zákoníku²¹. K této pro dotační oblast neobvyklé situaci dochází v důsledku absence jednoznačné úpravy formy právního aktu v právních předpisech ČR, tj. není přesně stanoveno, zda má být dotace poskytnuta formou *rozhodnutí o poskytnutí dotace* či formou smlouvy. Právní předpisy ČR²² výslovně neupravují ani formu příslušného právního aktu, ani jeho základní obsahové náležitosti. Taková právní úprava je přitom běžná u jiných druhů dotací²³. V důsledku tohoto legislativního nedostatku pak dochází k situacím, kdy zjevně veřejnoprávní vztahy (např. veřejnosprávní kontrola příjemců podle zákona o finanční kontrole či porušení rozpočtové kázně ze strany příjemců dle zákona č. 250/2000 Sb.²⁴) jsou upraveny soukromoprávní smlouvou.

¹⁸ Ustanovení § 13 odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

¹⁹ Ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

²⁰ Čl. 5 odst. 2 písm. a) nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

²¹ Ustanovení § 269 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

²² Zejména zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.

²³ Například § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla); § 11 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu).

²⁴ Ustanovení § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Kontrola se dále zaměřila na úpravu situací, kdy příjemce porušil některou ze svých povinností stanovených právními předpisy ČR nebo EU, pravidly ROP či smlouvou. V této oblasti došlo k podstatné změně po novele zákona č. 250/2000 Sb. účinné od 1. dubna 2009²⁵, která upřesnila institut porušení rozpočtové kázně a práva a povinnosti subjektů při řešení takových situací. Do doby účinnosti uvedené novely měly jednotlivé RR upravenou problematiku sankcí za porušení povinností příjemce (jak zakládajících porušení rozpočtové kázně, tak nezakládajících) také prostřednictvím smluvních pokut. K této praxi RR přistoupily z důvodu nedostatečné právní úpravy porušení rozpočtové kázně, neboť ta zvyšovala riziko neúspěšného vymáhání sankcí za porušení povinností stanovených příjemcům smlouvou. Po účinnosti novely pak většina RR s výjimkou RR SČ ustoupila od zahrnování soukromoprávního institutu smluvních pokut do smluvních podmínek.

Kontrolou obsahu smluv o poskytnutí dotace bylo u dvou RR (RR MS a RR SM) zjištěno, že tyto RR nepostupovaly v souladu se závaznou *Metodikou finančních toků*²⁶, neboť ve smlouvě nestanovily výši poskytnuté dotace v členění na podíl odpovídající prostředkům z rozpočtu EU a podíl národního spolufinancování z rozpočtu RR.

6. Systém monitorování

Monitorovací indikátory by měly umožnit sledování pokroku při dosahování cílů programu. Nedostatky v systému monitorovacích indikátorů byly identifikovány u RR SČ. U některých sledovaných monitorovacích indikátorů bylo zjištěno, že nebyly zvoleny v souladu s požadavkem na měření pokroku ve vztahu k výchozí situaci a dosahování cílů. Tyto monitorovací indikátory, týkající se např. míry nehodovosti nebo kvality ovzduší, vyhodnocují změny na území celého Středočeského kraje, a nikoliv přímo v místech, kde došlo k realizaci projektů. Kromě toho jsou jejich hodnoty závislé nejen na implementaci ROP SČ, ale i na jiných faktorech, např. na aktuálních klimatických poměrech. V praxi proto docházelo k výraznému meziročnímu kolísání vykazovaných hodnot, např. plocha obcí v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší v relativním vyjádření oproti výchozímu stavu (100 %) dosáhla 306,7 % v roce 2007, ale v roce 2008 klesla na pouhých 16,2 %, přičemž plánovaná hodnota činila 49 %. V tomto případě tedy nebyly splněny požadavky právního předpisu EU, který požaduje, aby indikátory umožňovaly měření pokroku ve vztahu k výchozí situaci a dosahování cílů prioritní osy²⁷.

Pro jeden z cílů²⁸ oblasti podpory 1.2 *Udržitelné formy veřejné dopravy*, respektive pro některé z možných aktivit podporovaných v rámci prioritní osy 1 ROP SČ nebyly stanoveny odpovídající monitorovací indikátory, které by umožňovaly jejich sledování.

RR SČ doplnila soustavu monitorovacích indikátorů o tzv. *ostatní monitorovací indikátory*, které podstatným způsobem rozšířily spektrum sledovaných údajů, avšak dosažené hodnoty těchto indikátorů nebyly použity ani v dosud vydaných výročních zprávách ROP SČ, ani v podkladech pro jednání monitorovacího výboru ROP SČ.

Ve vztahu k jednotlivým projektům bylo u RR SV a RR SČ kontrolou zjištěno, že ačkoliv žadatelé v projektových žádostech deklarovali cíle jako např. zvýšení bezpečnosti a plynulosti provozu, snížení hluchosti provozu nebo snížení spotřeby pohonných hmot, nebyli povinni prokázat jejich splnění prostřednictvím monitorovacích indikátorů.

Při kontrole stavu dat v informačním systému *Monit7+* používaném pro administraci ROP byly zjištěny méně významné nedostatky. Například RR SČ nerespektovala vnitřní předpisy tím, že

25 Zákon č. 477/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

26 Kapitola 3.13, resp. 3.14 *Metodiky finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007–2013*.

27 Článek 37 odst. 1 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

28 Cíl oblasti podpory 1.2 ROP SČ je mj. „... Vybudovat integrovaný systém veřejné dopravy ...“.

nevypracovala zprávy o kontrole souladu dat v informačních systémech. Vzhledem k absenci těchto zpráv nebylo možné ověřit, zda byla kontrola vykonávána, či nikoliv.

7. Kontrolní činnost RR před proplacením dotace konečným příjemcům

Jednou z důležitých povinností řídicích orgánů je nastavit kontrolní mechanismy tak, aby byly schopny odhalit případné chyby a nedostatky, které by ve svém důsledku mohly vést k neoprávněnému proplacení nezpůsobilých výdajů. Základní požadavky na kontrolní mechanismy jsou stanoveny v zákoně o finanční kontrole, v prováděcí vyhlášce k tomuto zákonu a dále v právních předpisech EU²⁹. Mezi kontroly prováděné řídicím orgánem patří především předběžné kontroly (ex ante) při řízení veřejných výdajů po vzniku závazku, dále průběžné (interim) a následné (ex post) veřejnosprávní kontroly. Kontroly mohou být provedeny administrativní formou nebo se může jednat o fyzické kontroly na místě.

Jednotlivé RR na základě požadavků zákona a dalších předpisů stanovily vnitřními předpisy konkrétní postupy kontrol a s nimi související pravidla. V rámci prověřování nastavení kontrolních mechanismů byly shledány dílčí nedostatky, např.:

- RR SČ nezabezpečila oddělení funkce schvalovací a kontrolní, neboť stejní pracovníci, kteří se podíleli na schválení projektu, jej dále řídí a kontrolují.
- RR SČ ve svých vnitřních předpisech neuvedla, jaké metody mají být při kontrole použity a z jakých podkladů má příslušný pracovník při přezkoumávání jednotlivých případů vycházet. Tyto nedostatky ve vnitřních předpisech vedly k pochybením v nastavení a ve výkonu kontrol, a to zejména v oblastech veřejné podpory, veřejných zakázek a účetnictví. Předběžné kontroly před platbou a průběžné kontroly tak nebyly nastaveny plně v souladu s požadavky právních předpisů ČR a EU³⁰.

8. Nedostatky kontrolního systému jednotlivých RR zjištěné u konečných příjemců

Přestože nebyly u RR, s výjimkou RR SČ, zjištěny v nastavení kontrolního mechanismu nedostatky významnějšího charakteru, odhalila kontrola NKÚ u konečných příjemců některé případy nedodržování podmínek poskytnutí dotace, zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek, věcné realizace projektu a vedení účetnictví, např.:

- Středočeský kraj ve dvou případech zadal zakázku na služby technického dozoru investora uchazeči, který neprokázal splnění kvalifikačního předpokladu stanoveným způsobem. Výdaje za práce sjednané smlouvami uzavřenými v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách³¹ NKÚ vyhodnotil jako nezpůsobilé. RR SČ neprovedla řádně kontrolu ve smyslu právních předpisů EU a ČR³² a neoprávněně proplatila Středočeskému kraji dotaci ve výši 1 894 391 Kč. Proplacením těchto výdajů Středočeský kraj i RR SČ porušily rozpočtovou kázeň³³.
- Středočeský kraj při zadávání dodatečných stavebních prací nepostupoval v několika případech v souladu se zákonem o veřejných zakázkách³⁴, neboť zakázku zadal přímo

²⁹ Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 a čl. 13 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

³⁰ Čl. 60 písm. b) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, čl. 13 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, ustanovení § 11 odst. 2 a 3 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

³¹ Ustanovení § 51 odst. 4 a § 60 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³² Ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, a ustanovení čl. 60 písm. b) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

³³ Kraj porušil rozpočtovou kázeň ve smyslu ustanovení § 22 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů; RR porušila rozpočtovou kázeň ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

³⁴ Ustanovení § 34 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

dodavateli vybranému v předchozím zadávacím řízení, aniž by dodavatele písemně vyzval k jednání. Z toho v jednom případě zadal dodatečné stavební práce formou jednacního řízení bez uveřejnění, aniž byla splněna zákonná podmínka³⁵ týkající se rozsahu zadávaných víceprací. RR SČ neprovedla řádně kontrolu ve smyslu právních předpisů EU a ČR³² a neoprávněně proplatila Středočeskému kraji dotaci ve výši 12 122 584 Kč. Jak Středočeský kraj, tak i RR SČ se dopustily porušení rozpočtové kázně³³.

- Královéhradecký kraj ve dvou případech nezpracoval zadávací dokumentaci dostatečně jasně a určitě, čímž nesplnil řádně povinnost vyplývající z příslušného ustanovení zákona o veřejných zakázkách³⁶.
- Kraj Vysočina nesprávně vykázal jako způsobilé výdaje náklady na pokládku asfaltobetonových koberců v intravilánech. Uvedené práce nebyly součástí projektu, a proto výdaje na ně nebyly nezbytné pro jeho realizaci. RR JV neprovedla řádně kontrolu ve smyslu právních předpisů EU a ČR³² a neoprávněně proplatila kraji Vysočina dotaci ve výši 8 152 695 Kč. Jak kraj Vysočina, tak i RR JV se dopustily porušení rozpočtové kázně³³.
- Středočeský kraj v rámci realizace jednoho z projektů proplatil dodavateli fakturu, která obsahovala položku vodorovné dopravní značení šíře 12,5 cm, a následně tuto fakturu zařadil mezi způsobilé výdaje. NKÚ však při kontrole provedené na místě zjistil, že uvedená položka byla ve skutečnosti realizována v menším rozsahu, než je uvedeno na faktuře. RR SČ neprovedla řádně kontrolu ve smyslu právních předpisů EU a ČR³² a neoprávněně proplatila Středočeskému kraji dotaci ve výši 257 891 Kč. Jak Středočeský kraj, tak i RR SČ se dopustily porušení rozpočtové kázně³³.
- Královéhradecký kraj v rámci realizace jednoho z projektů proplatil dvě faktury, které zahrnovaly mimo jiné položku obkladové zdivo. Tato položka přitom nebyla vůbec provedena, což potvrdila jak kontrola NKÚ na místě, tak dokumentace ke skutečnému provedení stavby. Královéhradecký kraj přesto výdaje za obkladové zdivo zařadil mezi způsobilé a RR SV tyto výdaje následně proplatila. Jejich proplacením z rozpočtu RR SV došlo ze strany kraje k porušení rozpočtové kázně v celkové výši 397 239 Kč.
- Pardubický kraj v případě dvou projektů, Moravskoslezský kraj v případě jednoho projektu a Jihočeský kraj rovněž v případě jednoho projektu nezabezpečily, aby stavební deníky zhotovitelů odpovídaly požadavkům vyhlášky č. 499/2006 Sb.³⁷ Ve stavebních denících nebyly zaznamenány informace o množství prováděných prací, dílčí přejímky ukončených prací, termíny konání a záznamy kontrolních dnů, příp. byly zápisy ve stavebním deníku vedeny souhrnně za více dnů.
- V některých případech konečný příjemce oznámil příslušné RR změny v projektu až po jejich realizaci, případně je neoznámil vůbec. Toto pochybení bylo zjištěno např. u Královéhradeckého kraje, Ústeckého kraje, Středočeského kraje a Správy a údržby silnic Jihomoravského kraje.
- V oblasti vedení účetnictví byla zjištěna pochybení zejména při účtování o pořízeném majetku. V některých případech bylo zjištěno chybné ocenění majetku, například u Královéhradeckého kraje, obce Mirošovice a Správy a údržby silnic Domažlice. Dále bylo zjištěno, že pořízený majetek byl mnohdy přeúčtován z účtu *nedokončený dlouhodobý majetek* na účet *dlouhodobý majetek* i s více než ročním zpožděním – např. u obce Mirošovice, Jihočeského kraje, Správy a údržby silnic Domažlice, Středočeského kraje a Správy a údržby silnic Jihomoravského kraje.

Většina uvedených nedostatků zjištěných u konečných příjemců představuje pouze dílčí selhání kontrolních mechanismů RR, nikoliv jejich nevhodné nastavení. Výjimkou jsou

³⁵ Ustanovení § 23 odst. 7 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³⁶ Ustanovení § 44 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³⁷ Ustanovení § 6 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.



některé skutečnosti zjištěné v rámci ROP SČ, například nevhodné nastavení kontrol projektů zakládajících veřejnou podporu. RR SČ při kontrolách před platbou a při fyzických kontrolách vůbec neověřovala splnění podmínky „počáteční investice“. Teprve na základě zjištění NKÚ provedla následnou kontrolu tří kontrolovaných projektů zakládajících veřejnou podporu a zjistila, že podmínka „počáteční investice“ u nich byla splněna.

Náklady všech RR na kontrolní systém ROP, který zahrnuje administrativní kontroly žádostí o platbu a fyzické kontroly projektů na místě po uzavření smlouvy s konečným příjemcem, činily souhrnně v kontrolovaném období 125 650 tis. Kč. V roce 2007 byly tyto náklady ve výši 14 627 tis. Kč, v roce 2008 ve výši 40 491 tis. Kč a v roce 2009 ve výši 70 532 tis. Kč. Částka zahrnuje přímé úplné osobní náklady, ostatní přímé náklady a náklady na externí subdodavatele.

9. Systém hlášení, evidence a šetření nesrovnalostí

RR jsou povinny systém hlášení, evidence a šetření nesrovnalostí nastavit v operačních manuálech a dalších vnitřních předpisech v souladu s právními předpisy EU a ČR a závaznými metodikami. RR SČ a RR SM nedodržely některé lhůty stanovené pro hlášení nesrovnalostí. RR SČ navíc nepostupovala při evidenci a hlášení jedné nesrovnalosti v souladu s *Metodikou finančních toků* a vnitřními předpisy, neboť zpracovala prvotní oznámení o podezření na nesrovnalost až po hlášení nesrovnalosti ve vnitřním okruhu³⁸. Navíc hlášení nesrovnalosti pro vnitřní okruh vypracovala s výrazným zpožděním a do následných hlášení uváděla neaktuální informace. Dále bylo zjištěno, že RR MS v jednom případě neoznačila jednání příjemce jako nesrovnalost, v důsledku čehož pak uvedenou nesrovnalost nehlásila ve vnějším ani vnitřním okruhu a dále ji nešetřila.

Veřejné prostředky dotčené potvrzenými nesrovnalostmi dosáhly v kontrolovaném období za všechny ROP částky 615 486 tis. Kč. Zároveň bylo zjištěno, že v rámci všech ROP bylo za stejné období identifikováno 67 potvrzených nesrovnalostí, přičemž v roce 2008 jich bylo 13 a v roce 2009 se jednalo o 54 nesrovnalostí.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky ERDF a státního rozpočtu v objemu 2 542 559 tis. Kč určené na realizaci projektů dopravní infrastruktury. Kontrolou byly prověřeny u MMR činnosti poskytovatele peněžních prostředků na předfinancování a spolufinancování regionálních operačních programů a činnosti související s výkonem funkce centrálního koordinátora ve vztahu k regionálním operačním programům. Systém implementace regionálních operačních programů byl ověřen u jednotlivých regionálních rad – kontrola se zde zaměřila na nastavení organizační struktury pro implementaci, činnosti v oblasti řízení rizik, činnosti spojené s organizací výzev, kontrolní a rozhodovací činnosti při hodnocení a výběru projektů, monitorování, financování projektů, kontrolní činnosti za účelem ujištění pro certifikaci výdajů, systém hlášení, evidování a šetření nesrovnalostí, činnosti pověřeného auditního subjektu a informační a propagační opatření. U konečných příjemců bylo předmětem kontroly dodržování právních předpisů a povinností stanovených v rámci regionálního operačního programu pro čerpání a použití podpory při realizaci projektů dopravní infrastruktury.

³⁸ Systém hlášení podezření na nesrovnalost, resp. potvrzených nesrovnalostí, zahrnuje hlášení nesrovnalostí mezi subjekty zapojenými do implementace programů na národní úrovni (tzv. vnitřní úroveň hlášení nesrovnalostí) a hlášení nesrovnalostí vůči Komisi (tzv. vnější úroveň hlášení nesrovnalostí).

V implementačních systémech jednotlivých regionálních operačních programů byly shledány nedostatky, které jsou uvedeny níže. Nicméně nejedná se o nedostatky, které by ohrožovaly systém čerpání prostředků poskytovaných z EU.

V důsledku neflexibilního systému rozhodování o poskytnutí dotace docházelo k tomu, že prostředky státního rozpočtu poskytované MMR na financování regionálních operačních programů byly téměř po celé rozpočtové období účelově a časově určeny ve vyšší částce, než jaká byla jejich reálná potřeba. V roce 2007 využily regionální rady regionů soudržnosti v průměru 14 % přidělených prostředků, v roce 2008 pouhých 9 %.

MMR se dopustilo porušení rozpočtové kázně minimálně ve výši 68 442 tis. Kč, neboť nezajistilo, aby úrokové výnosy plynoucí z prostředků státního rozpočtu určených na předfinancování a spolufinancování regionálních operačních programů použily jednotlivé regionální rady regionů soudržnosti v rámci podílu státního spolufinancování.

MMR nestanovilo, které metodické dokumenty vydávané MMR, Auditním orgánem a platebním a certifikačním orgánem jsou pro regionální rady závazné. Tato skutečnost také znesnadňuje Národnímu orgánu pro koordinaci výkon jeho činnosti týkající se metodické koordinace v rámci regionálních operačních programů.

Regionální rada regionu soudržnosti Střední Morava, Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad, Regionální rada regionu soudržnosti Moravskoslezsko a Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy v rámci výzev pro předkládání projektů dopravní infrastruktury na úrovni prioritních os neposkytly v rozporu s právním předpisem EU potenciálním příjemcům podpory jasné a podrobné informace.

U dvou regionálních rad vykazoval nastavený systém hodnocení projektů významné nedostatky. Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy v rámci hodnocení přijatelnosti nezajistila ověření souladu předkládaných projektů s právními předpisy týkajícími se veřejné podpory, dále až do roku 2009 nezabezpečovala provádění věcného hodnocení prostřednictvím hodnotících kritérií v souladu se zásadou řádného finančního řízení. Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad neoddelila funkce v rámci subjektů zapojených do řízení a kontroly, neboť ve čtyřech výzvách nezajistila věcné hodnocení předložených projektů dvěma na sobě nezávislými hodnotiteli.

V právních předpisech ČR není přesně stanoveno, zda má být dotace konečným příjemcům poskytnuta formou rozhodnutí o poskytnutí dotace či smlouvou a jaké jsou základní obsahové náležitosti tohoto úkonu. Regionální rady využívaly k poskytování dotace soukromoprávní smlouvy uzavírané dle obchodního zákoníku. V důsledku tohoto legislativního nedostatku dochází k situacím, kdy zjevně veřejnoprávní vztahy jsou upraveny soukromoprávní smlouvou.

V systému monitorování Regionální rada regionu soudržnosti Střední Čechy nenastavila pro některé z možných aktivit v rámci prioritní osy 1 *Regionálního operačního programu Střední Čechy* odpovídající monitorovací indikátory, které by umožnily sledování těchto aktivit. Některé monitorovací indikátory nebyly zvoleny v souladu s požadavkem na měření pokroku ve vztahu k výchozí situaci a dosahování cílů. V rámci *Regionálního operačního programu Severovýchod* a *Regionálního operačního programu Střední Čechy* žadatelé v projektových žádostech deklarovali některé cíle, jejichž splnění nebyli povinni prokázat prostřednictvím monitorovacích indikátorů.



Při ověřování nastavení systému kontrol před proplacením dotace konečným příjemcům byly shledány nedostatky u Regionální rady regionu soudržnosti Střední Čechy. Nebylo například zabezpečeno oddělení funkce schvalovací a kontrolní, zároveň bylo zjištěno, že ve vnitřních předpisech nebyly definovány kontrolní metody a doklady podléhající kontrole zejména v oblastech veřejné podpory, veřejných zakázek a účetnictví.

V některých případech došlo k selhání kontrol. Jedná se zejména o kontroly provedené regionálními radami v oblasti zadávání veřejných zakázek a v oblasti věcné realizace projektu. **Neoprávněně tak byly proplaceny výdaje v celkové výši 22 427 561 Kč**, a to ve třech případech Středočeskému kraji a v jednom případě kraji Vysočina. Tím byla porušena rozpočtová kázeň jak ze strany konečných příjemců, tak ze strany příslušné regionální rady.

Při realizaci jednoho z projektů Královéhradecký kraj porušil rozpočtovou kázeň tím, že si v rámci žádosti o platbu nárokoval nezpůsobilé výdaje ve výši 397 239 Kč.