

12/02

Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci *Integrovaného operačního programu*

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/02. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Pavel Hrnčář.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda kontrolované osoby poskytují a čerpají peněžní prostředky určené na *Integrovaný operační program pro období 2007–2013* v souladu s právními předpisy a stanovenými podmínkami účelně a hospodárně.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2011, v případě věcných souvislostí též období předcházející a následující. Kontrola byla prováděna od ledna do srpna 2012.

Kontrolované osoby:

- Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též „MMR“);
- Ministerstvo kultury (dále též „MK“);
- 12 vybraných příjemců dotací (dále též „příjemci“):
 - Dolní oblast VÍTKOVICE, Ostrava – Vítkovice;
 - Kanonie premonstrátů Teplá;
 - město Český Krumlov;
 - město Jindřichův Hradec;
 - město Litomyšl;
 - Multifunkční centrum zámek Lednice, zájmové sdružení právnických osob, Brno;
 - „Nadace Josefa Viewegha Sklářská huť František“, Sázava;
 - Národní památkový ústav, Praha;
 - Národní technické muzeum, Praha;
 - Římskokatolická farnost Velehrad;
 - statutární město Brno;
 - Terezín-město změny, zájmové sdružení právnických osob, Ústí nad Labem.

Námítky proti kontrolnímu protokolu, které podalo MMR, MK a tři příjemci (Dolní oblast VÍTKOVICE, Ostrava – Vítkovice; Multifunkční centrum zámek Lednice, zájmové sdružení právnických osob, Brno; Římskokatolická farnost Velehrad), byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách. Odvolání proti rozhodnutím o námítkách, která podaly Dolní oblast VÍTKOVICE, Ostrava – Vítkovice, Římskokatolická farnost Velehrad a MMR, byla vypořádána usneseními Kolegia NKÚ.

Kolegium NKÚ na svém XXII. zasedání, konaném dne 26. listopadu 2012,

schválilo usnesením č. 6/XXII/2012

kontrolní závěr v tomto znění:

I. Úvod

Integrovaný operační program (dále též „IOP“) je operační program realizovaný v ČR na základě *Národního strategického referenčního rámce pro programové období 2007–2013* (dále jen „NSRR“), který je základním dokumentem pro zaměření intervencí ČR v rámci strukturálních fondů. IOP je zaměřený na řešení společných regionálních problémů v oblastech infrastruktury pro veřejnou správu, veřejné služby a územní rozvoj s cílem zvýšit kvalitu života obyvatel a atraktivitu ČR pro investory. IOP je realizován prostřednictvím šesti prioritních os. Prioritní osy jsou dále členěny na oblasti intervence, které představují základní dotační tituly operačního programu se stanoveným finančním plánem.

Na realizaci IOP se podílí řídicí orgán (dále též „ŘO“), zprostředkující subjekty (dále též „ZS“), platební a certifikační orgán (dále též „PCO“) a auditní orgán. Řídicím orgánem, který je odpovědný za řízení a provádění programu, je MMR. ŘO může výkon některých svých úkolů v rámci implementace programu delegovat na zprostředkující subjekty, které zajišťují administraci projektů a zároveň poskytují dotace příjemcům. Za celkové finanční řízení prostředků poskytnutých ČR z rozpočtu EU je odpovědný PCO, jehož výkonem byl v rámci Ministerstva financí pověřen odbor Národní fond. Auditním orgánem je Ministerstvo financí, odbor Auditní orgán – Centrální harmonizační jednotka. Tento útvar je odpovědný za ověřování účinného fungování řídicího a kontrolního systému programu, za provádění auditů vzorků operací a za zpracování auditní strategie. Některé činnosti auditního orgánu zajišťují pověřené auditní subjekty (dále též „PAS“).

IOP je financován z *Evropského fondu pro regionální rozvoj* (dále též „ERDF“) a spolufinancován ze státního rozpočtu. Za finanční řízení programu, resp. prioritních os, nese odpovědnost ŘO ve spolupráci se ZS. Celková alokace IOP na období let 2007–2013 činí 1 906,7 mil. EUR, z toho prostředky EU činí 1 620,7 mil. EUR a prostředky ČR 286 mil. EUR. Přehled o podaných žádostech, schválených projektech a stavu čerpání prostředků IOP k datu 4. července 2012 v členění na jednotlivé prioritní osy, resp. oblasti intervence, je uveden v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1 – Údaje o projektech a čerpání finančních prostředků IOP (prostředky EU a ČR)

Prioritní osa / oblast intervence	Celková alokace 2007–2013 (v mil. Kč)	Podané žádosti (vč. zamítnutých)		Projekty s vydaným rozhodnutím		Prostředky proplacené příjemcům	
		(v mil. Kč)	(počet)	(v mil. Kč)	(počet)	(v mil. Kč)	(v %*)
1	10 067,0	11 570,0	79	8 845,6	54	2 005,2	19,9
2	5 169,6	5 465,7	5 839	4 595,2	5 484	653,4	12,6
2.1	5 169,6	5 465,7	5 839	4 595,2	5 484	653,4	12,6
3	16 457,6	17 898,1	644	10 903,0	273	4 195,3	25,5
3.1	2 403,0	2 393,7	328	355,3	33	50,9	2,1
3.2	7 469,9	8 271,0	188	5 753,6	132	3 498,2	46,8
3.3	1 413,6	1 486,3	20	604,9	8	22,6	1,6
3.4	5 171,2	5 747,2	108	4 189,0	100	623,6	12,1
4	1 970,6	3 478,8	148	631,4	42	213,0	10,8
5	13 814,0	20 485,8	1 574	9 248,0	1 341	3 667,2	26,5
5.1	6 952,2	15 815,0	51	5 614,4	17	1 211,8	17,4
5.2	6 392,2	4 169,2	944	3 204,3	815	2 062,6	32,3
5.3	469,7	501,6	579	429,3	509	392,8	83,6
6	1 379,0	1 444,6	95	940,4	77	407,2	29,5
Celkem	48 857,8	60 343,0	8 379	35 163,6	7 271	11 141,3	22,8

Zdroj: měsíční monitorovací zpráva MMR – Národního orgánu pro koordinaci o realizaci NSRR, červen 2012.

Pozn.: Měnový kurz 1 EUR = 25,8 CZK – měsíční kurz převzatý z MSC2007.

* Podíl proplacených prostředků na prioritní osu/oblast intervence na celkové alokaci na prioritní osu / oblast intervence.

Zaměření kontroly

Ke kontrole byla vybrána oblast intervence 5.1 *Národní podpora využití potenciálu kulturního dědictví*, kde je zprostředkujícím subjektem Ministerstvo kultury. Projekty oblasti intervence 5.1 jsou ve značné míře zaměřeny na obnovu a využití památkových objektů či souborů zapsaných na *Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO*, resp. na seznamu kandidátů na zápis do tohoto seznamu, nebo zapsaných do *Ústředního seznamu kulturních památek České republiky* jako národní kulturní památka.

Zdroje ERDF vyčleněné na oblast intervence 5.1 tvoří 230 303 850 EUR, tj. 14,2 % z celkové alokace ERDF vyčleněné na IOP. Bližší informace jsou uvedeny v tabulce č. 2.

Tabulka č. 2 – Přehled aktivit oblasti intervence 5.1 vč. objemu prostředků ERDF

Oblast intervence/aktivita	Název aktivity	Objem prostředků ERDF (v EUR)
5.1a	Vytváření a zefektivnění národních metodických center pro vybrané oblasti kulturního dědictví	53 190 615
5.1b*	Realizace vzorových projektů obnovy a využití nejvýznamnějších součástí nemovitého památkového fondu ČR	145 198 866
5.1c**	Zdokonalení infrastruktury pro moderní kulturní služby s vyšší přidanou hodnotou	31 914 369
Celkem 5.1		230 303 850

Zdroj: programový dokument IOP, prosinec 2011.

* Aktivita 5.1b se dále člení na aktivitu b1 a b2.

** Aktivita 5.1c se dále člení na aktivitu c1 a c2.

K datu 4. července 2012¹ byly v oblasti intervence 5.1 schváleny projekty za 5 614,4 mil. Kč, což představuje 80,8 % celkové alokace vyčleněné na oblast intervence 5.1 ve výši 6 952,2 mil. Kč. Ke stejnému datu bylo příjemcům proplaceno celkem 1 211,8 mil. Kč, tj. 17,4 % alokace na tuto oblast. Certifikované výdaje předložené Evropské komisi (dále též „EK“ nebo „Komise“) činily 489,8 mil. Kč, tj. 7 % z alokace na oblast intervence 5.1.

Kontrola u MMR byla zaměřena na činnosti prováděné v souvislosti se zajištěním a výkonem funkce řídicího orgánu a pověřeného auditního subjektu v rámci *Integrovaného operačního programu*, a to především na organizaci činností při implementaci IOP, delegování činností na zprostředkující subjekt, stanovení cílů a monitorovacích indikátorů, zajištění kontrolní činnosti, činnosti v oblasti rozpočtování, hodnocení a nesrovnalostí.

U MK se kontrola zaměřila na činnosti realizované tímto ministerstvem v souvislosti se zajištěním a výkonem funkce zprostředkujícího subjektu v rámci oblasti intervence 5.1 IOP na základě *Dohody o delegování úkolů Řídicího orgánu IOP na Ministerstvo kultury jako Zprostředkující subjekt v rámci implementace IOP pro období 2007–2013*; prověřeny byly zejména administrativní postupy, řízení a kontrola realizace projektů, financování, monitoring, evaluace a monitorovací indikátory.

U vybraných příjemců dotací byla kontrolována realizace 13 projektů a splnění podmínek pro přiznání a poskytnutí dotace. Výše proplacených prostředků na realizaci těchto vybraných projektů k 30. červnu 2012 činila 980 590 154 Kč.

¹ Částka vychází z údajů zveřejněných v měsíční monitorovací zprávě o realizaci NSRR za měsíc červen 2012. Zdrojem dat v monitorovací zprávě byl MSC2007 ke dni 4. července 2012.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole u implementačních orgánů

1. Organizace činností při implementaci IOP

V kontrolovaném období nebyla zcela zajištěna funkční nezávislost PAS, jehož výkon zajišťoval Odbor interního auditu a pověřeného auditního subjektu MMR, neboť MMR jakožto řídicí orgán IOP disponovalo personálními i finančními nástroji k možnému ovlivňování činnosti PAS. Nebyl tak zajištěn úplný soulad s nařízením Rady (ES) č. 1083/2006².

Funkci pověřeného auditního subjektu pro IOP vykonávalo v době kontroly NKÚ oddělení interního auditu MMR³, které bylo součástí Odboru interního auditu a pověřeného auditního subjektu. Ředitele tohoto odboru, který je odpovědný za ověřování účinného fungování řídicího a kontrolního systému IOP, jmenuje a odvolává přímo ministr pro místní rozvoj, který má odpovědnost za řízení a provádění IOP. Nebyla tak zajištěna personální nezávislost PAS. V případě prostředků alokovaných v rámci technické asistence IOP (prioritní osa 6 – *Technická pomoc*) byla konečná pravomoc k jejich přidělení PAS v odpovědnosti řídicího orgánu IOP, který byl zároveň objektem auditů ze strany PAS. Nebyla tak zajištěna úplná finanční nezávislost PAS.

2. Cíle a monitorovací indikátory

Globálním cílem oblasti intervence 5.1 je „zvýšit využití potenciálu kulturního dědictví a kulturních služeb ČR ke stimulaci ekonomického a sociálního růstu.“ Tento cíl je dále rozpracován do čtyř specifických cílů. Pro měření pokroku ve vztahu k výchozí situaci a dosahování cílů prioritní osy, resp. oblasti intervence, bylo MMR povinno stanovit monitorovací indikátory, a to indikátory výsledku a indikátory výstupu.

Kontrolou bylo zjištěno, že pro měření dosahování jednoho specifického cíle oblasti intervence 5.1 „zvýšit úroveň a dostupnost odborných veřejných služeb v oblasti péče o kulturní dědictví, jeho využití a prezentace“ nebyl stanoven odpovídající monitorovací indikátor. MMR tak nepostupovalo v souladu se zásadou řádného finančního řízení⁴.

Monitorovací indikátory jsou vykazovány na úrovni každého podpořeného projektu. Aby se data mohla souhrnně dále vykazovat na úrovni oblasti intervence 5.1 IOP jako celku (i na úrovni ČR jakožto příjemce podpory ze strukturálních fondů EU), je nezbytné respektovat jednotné vymezení monitorovacích indikátorů. Důležité je, aby se vykazované indikátory opíraly o průkaznou evidenci vedenou příjemcem. U indikátoru výstupu „počet zregenerovaných nemovitých kulturních památek“ někteří příjemci vykazují počet stavebních objektů, někteří počet rekonstruovaných nemovitostí skládajících se mnohdy z více stavebních objektů a jinde byly rekonstruované nemovitosti brány jako soubor v hodnotě 1. Nejednotně vykazovaná data u jednotlivých projektů tak způsobují nepřesnosti v souhrnném vykazování. Obdobná situace byla zjištěna u indikátoru výsledku „zvýšení počtu návštěvníků památek“. Celkové navýšení tohoto indikátoru za projekt se vypočítá jako procentní nárůst součtu cílových hodnot oproti součtu původních hodnot za všechny objekty dotčené projektem. Za výchozí hodnotu se považuje počet návštěvníků v roce 2005. Pokud prokazatelná návštěvnost roku 2005 neexistuje, je výchozí hodnota nula. Cílová hodnota je pak 100 %. Vzhledem k tomu, že některé památky (např. bývalý klášter sv. Kláry v Českém Krumlově nebo objekt bývalého pivovaru v Jindřichově Hradci) byly do rekonstrukce zcela nevyužívány, bude jejich zpřístupnění veřejnosti znamenat splnění indikátoru.

Indikátory výsledku a indikátory výstupu pro oblast intervence 5.1 ve své podstatě pouze informují o tom, kolik bylo realizováno projektů, resp. vytvořeno metodik, v oblasti kulturního dědictví, kolik bylo opraveno nemovitých kulturních památek, nově vybudováno nebo zmodernizováno kulturních

2 Článek 58 písm. b) a článek 62 odst. 3 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.

3 Na základě usnesení vlády ČR ze dne 11. července 2007 č. 760 a rozhodnutí ministra pro místní rozvoj č. 109/2007.

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

zařízení či jak došlo ke změně v návštěvnosti památek a kulturních zařízení (která je navíc téměř jistě ovlivněna i jinými faktory než jen realizací podpořených projektů). Indikátory výsledku a výstupu poskytují pouze minimum informací nezbytných k tomu, aby bylo možné posoudit hospodárnost, účelnost a efektivnost vynaložených prostředků. Pomocí takto definovaných indikátorů je obtížné průběžně sledovat míru plnění cílů oblasti intervence.

Vzhledem k tomu, že indikátory výsledku a indikátory výstupu nabývají hodnot postupně v závislosti na průběhu realizace jednotlivých projektů, je možné dosažení cílových hodnot indikátorů jednotlivých projektů prokázat až s odstupem času, zpravidla po ukončení stavebních částí těchto projektů. Tyto indikátory tak nemohou v průběhu realizace projektů informovat o dosaženém pokroku realizace projektů.

3. Veřejná podpora

Příjemcům podpory jsou prostřednictvím IOP poskytovány veřejné prostředky. Proto se poskytování těchto prostředků musí řídit všemi příslušnými pravidly a předpisy EU a ČR pro veřejnou podporu. Z *Integrovaného operačního programu pro období 2007–2013* schváleného Evropskou komisí (dále také „programový dokument IOP“) vyplývá, že podpořené projekty v rámci oblasti intervence 5.1 nemohou svým charakterem zakládat veřejnou podporu neslučitelnou se společným, resp. vnitřním trhem. Protože předmětná oblast intervence 5.1 IOP nebyla notifikována⁵ Evropské komisi s cílem vyloučit u ní riziko poskytnutí zakázané veřejné podpory, musí MMR, resp. MK, zabezpečit, že k podpoře nebude schválen projekt zakládající nedovolenou veřejnou podporu.

Základní pravidla pro poskytování veřejné podpory vyplývají ze *Smlouvy o fungování Evropské unie* (dále též „Smlouva o FEU“), resp. *Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství z roku 1957* (dále též „Smlouva o založení EHS“)⁶. Podle těchto smluv „podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy ES jinak“.

MK ještě před schválením programového dokumentu IOP požádalo Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále také „ÚOHS“) o posouzení, zda má ve vztahu k příslušným orgánům EU povinnost notifikovat veškeré aktivity plynoucí z implementace IOP, zejména oblast intervence 5.1. Ze stanoviska ÚOHS vyplývá, že není možné existenci nedovolené veřejné podpory v oblasti intervence 5.1 IOP bez rozhodnutí Komise zcela vyloučit. Ke každému projektu si MK nechalo zpracovat odborné posudky. Tyto odborné posudky nevyklučovaly riziko, že podpora v jednotlivých případech naplní znaky podpory neslučitelné se společným trhem, a doporučovaly notifikaci podpory Komisí, aby bylo dosaženo v dané věci právní jistoty.

Podle programového dokumentu IOP musí ŘO zajistit, aby veškerá podpora poskytovaná v rámci IOP byla v souladu s procedurálními a věcnými pravidly veřejné podpory. Ověření souladu projektů s pravidly veřejné podpory pro oblast intervence 5.1 delegoval ŘO na MK. MK při tomto ověřování projektů nevzalo indikovaná rizika neslučitelnosti podpory se společným trhem v úvahu, a naopak shledalo podporu projektů slučitelnou se společným trhem, a projekty, u kterých bylo identifikováno riziko existence zakázané veřejné podpory, uznalo za způsobilé a finančně je podpořilo.

Přestože MK i MMR věděly o rizicích neslučitelnosti podpor se společným trhem nejméně od roku 2008, neprovedly u Komise notifikaci plánované veřejné podpory ani změnu existující podpory v rámci oblasti intervence 5.1. Právě notifikace mohla předejít případným rozporům a zajistit schválení této podpory v souladu se Smlouvou o FEU. Tím, že MMR ani MK neinformovaly Evropskou komisi o záměru poskytnout podporu nebo upravit systém veřejné podpory v oblasti intervence 5.1, porušily

⁵ Výsledkem notifikace je rozhodnutí Komise o slučitelnosti poskytované podpory se společným trhem.

⁶ Články 107 až 109 Smlouvy o FEU, resp. bývalé články 87 až 89 Smlouvy o založení EHS.

příslušná ustanovení Smlouvy o FEU, resp. Smlouvy o založení EHS⁷. Neprovedením notifikace u EK vzniká riziko, že poskytnutá veřejná podpora bude shledána neslučitelnou se společným trhem.

4. Posuzování přijatelnosti projektů (specifické kritérium přijatelnosti)

Podpora z oblasti intervence 5.1 z aktivity b1 má být dle programového dokumentu IOP poskytnuta na projekty obnovy a využití památkových objektů či souborů, které mají nadnárodní nebo národní význam doložený zápisem v *Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO*, v seznamu kandidátů na zápis do tohoto seznamu nebo v *Ústředním seznamu kulturních památek České republiky* jako národní kulturní památka (dále též „památky UNESCO nebo NKP“).

V průběhu implementace IOP (v rámci 1. výzvy – od verze 1.3 příručky pro žadatele a příjemce platné od 10. září 2009) vydalo MK závazný výklad ke kritériím přijatelnosti (dále též „závazný výklad“), kterým bylo umožněno použít prostředky na obnovu tzv. jiných nemovitostí, pokud jsou nezbytné pro technologické zázemí nebo projektové aktivity a nacházejí se v památkové rezervaci, památkové zóně či v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, avšak nejsou památkami UNESCO nebo NKP.

Přestože je obsah závazného výkladu v rozporu s programovým dokumentem IOP, který nepřipouští poskytnutí podpory z IOP na obnovu památkových objektů či souborů nezapsaných v *Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO*, v seznamu kandidátů na zápis do tohoto seznamu nebo v *Ústředním seznamu kulturních památek České republiky* jako národní kulturní památka, MMR jej schválilo a na jeho základě povolilo Ministerstvu kultury hodnocení projektů. MK tak u dvou projektů poskytlo prostředky IOP i na obnovu objektů, které nejsou památkami UNESCO ani NKP. Jedná se o objekty bývalé konírny a sýpky u projektu *Velehrad – Centrum kulturního dialogu západní a východní Evropy* (příjemcem byla Římskokatolická farnost Velehrad) a objekty bývalého jezuitského semináře a bývalé jezuitské koleje u projektu *Národní muzeum fotografie a dílna tapisérií – centrum původních řemesel a unikátních technologií* (příjemcem bylo město Jindřichův Hradec). MK neoprávněně uhradilo nezpůsobilé výdaje až ve výši 185 408 386 Kč, čímž se dopustilo porušení rozpočtové kázně a nesrovnalosti ve smyslu nařízení Rady (ES) č. 1083/2006⁸ až ve výši 157 597 128 Kč (příspěvek z ERDF ve výši 85 % celkových způsobilých veřejných výdajů).

Tento nedostatek a významný rozpor mezi programovým dokumentem IOP a závazným výkladem ke kritériím přijatelnosti neodhalil ani monitorovací výbor, který se má dle nařízení Rady (ES) č. 1083/2006⁹ přesvědčit o účinnosti a kvalitě provádění operačního programu.

MMR a MK nepostupovaly v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1083/2006¹⁰, neboť nezajistily, aby operace byly vybírány pro financování na základě kritérií uvedených ve schváleném programovém dokumentu IOP.

5. Finanční řízení, financování projektů

MK při tvorbě odhadů potřeby finančních zdrojů pro úhradu předpokládaných nároků oprávněných příjemců nedostatečně zohledňovalo skutečný stav implementace oblasti intervence 5.1 IOP a reálné možnosti budoucího čerpání. První výzva k předkládání projektů byla vyhlášena až v prosinci 2008 a první žádosti o poskytnutí finančních prostředků byly Ministerstvem kultury předkládány až koncem prvního pololetí 2009. Také nastaly průtahy v administraci projektů způsobené zejména potížemi při realizaci zadávacích řízení. Přesto pro roky 2008 a 2009 MK výrazně nadhodnotilo potřebu disponibilních zdrojů. Zdroje, které sice byly dále využívány, nebyly v roce 2008 čerpány vůbec, v roce 2009 byly čerpány pouze ve výši 1,41 % alokace pro daný rok a v roce 2010 ve výši 20,03 % alokace na rok 2010. Došlo tak k nadbytečnému vázání prostředků státního rozpočtu v období, kdy pro tyto zdroje reálně neexistovalo využití.

7 Článek 108 odst. 3 Smlouvy o FEU, resp. bývalý článek 88 odst. 3 Smlouvy o založení EHS.

8 Článek 2 odst. 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

9 Článek 65 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

10 Článek 60 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

6. Analýza rizik programu

Analýza rizik je nástroj, jehož pomocí jsou rizika rozpoznávána, řízena a vyhodnocována. Kontrolou bylo zjištěno, že Ministerstvem kultury zpracovávané analýzy rizik IOP neposkytovaly ŘO dostatečné ujištění o vývoji dvou rizik, a to „rizika poskytnutí nedovolené veřejné podpory“ a rizika spočívajícího v „problematice kontroly výběrových řízení projektů“. Stanovené hodnoty významnosti rizik dostatečně nesignalizovaly existenci nedostatků a nepodávaly ŘO dostatečné informace o těchto rizicích k přijetí rozhodnutí k eliminaci jejich dopadů.

7. Ověřování principů hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti

Příjemci jsou povinni dodržovat ustanovení vybraných právních předpisů, mezi které patří i zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), v němž je mj. stanoveno, že prokazované výdaje musí být v souladu s principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.

Kontrolu dodržení těchto principů provádí MK zcela formálně, neboť při schvalování faktury k proplacení pracovník MK vyplňoval „kontrolní list způsobilého výdaje a účetního dokladu/faktury“, v němž pouze doplňoval slova ano/ne do kolonky: „Výdaje splňují základní principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti“. Jak konkrétně bylo splnění těchto principů posuzováno, to z vyplněných kontrolních listů nebylo možné určit.

III. Skutečnosti zjištěné při kontrole u příjemců

V rámci kontrolní akce byly kontrole podrobeny činnosti 12 příjemců prováděné v souvislosti s realizací 13 projektů.

1. Veřejná podpora

U šesti projektů bylo identifikováno riziko existence nedovolené veřejné podpory, která by mohla být posuzována jako neslučitelná se společným trhem ve smyslu ustanovení čl. 107 Smlouvy o FEU. Jedná se především o možnost příjemce získat výhodu nad konkurencí díky poskytnuté dotaci z fondů EU. Značně významné je toto riziko u poskytovatele podpory, tj. u Ministerstva kultury. Tím, že ve vztahu k oblasti intervence 5.1 poskytovatel podpory ne zahájil proces notifikace u Komise, vzniká riziko právní nejistoty zejména u příjemců a v extrémním případě i možnost ztráty významné části poskytnutých prostředků.

2. Nedostatky při zadávání veřejných zakázek

V oblasti zadávání veřejných zakázek byly zjištěny zejména následující nedostatky:

- Římskokatolická farnost Velehrad při realizaci projektu *Velehrad – Centrum kulturního dialogu západní a východní Evropy* postupovala v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách¹¹, neboť v případě jedné veřejné zakázky nevyřadila ze zadávacího řízení nabídku, v níž uchazeč nesplnil požadavek zadavatele uvedený v zadávacích podmínkách, a naopak ji vybrala k realizaci projektu. Tím se dopustila porušení rozpočtové kázně ve výši 16 420 214 Kč a nesrovnalosti ve smyslu nařízení Rady (ES) č. 1083/2006¹² ve výši 13 747 924 Kč.
- Dolní oblast Vítkovice při realizaci projektu *Zpřístupnění a nové využití NKP Vítkovice* nepostupovala v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, neboť u jedné veřejné zakázky nevyločila z účasti v zadávacím řízení nabídku jednoho uchazeče z důvodu neprokázání základního kvalifikačního předpokladu¹³ a u jedné veřejné zakázky odeslala oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění 188 dnů po lhůtě stanovené zákonem¹⁴.

¹¹ Ustanovení § 76 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

¹² Článek 2 odst. 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

¹³ Ustanovení § 60 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.

¹⁴ Ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb.

- Dolní oblast Vítkovice při jedné veřejné zakázce stanovila hodnocení nabídek na základě kritéria ekonomické výhodnosti nabídky. Dílčí kritéria však nastavila tak, že nabídkové ceně stanovila váhu pouze 36 %. Ve vazbě na zbylá dvě kritéria NKÚ vyhodnotil postup zadavatele za jednání, u něhož existuje riziko, že při zadání zakázky nemusí být dodrženy principy hospodárnosti.

3. Nezpůsobilé výdaje

V oblasti věcné realizace projektů byly v některých případech zjištěny nedostatky spočívající zejména v použití prostředků IOP na úhradu prací a dodávek, které nebyly ve skutečnosti realizovány. Nezpůsobilost již proplacených výdajů byla zjištěna u příjemce Dolní oblast Vítkovice při realizaci projektu *Zpřístupnění a nové využití NKP Vítkovice* u níže uvedených akcí:

- Akce *Reaktivace vysoké pece č. 1*

Součástí stavby měly být čerpací stanice dešťových vod za cenu 86 800 Kč bez DPH, vybetonování mezipláště čerpací stanice za cenu 27 100 Kč bez DPH a zřízení vstupního otvoru do nádrže za cenu 8 240 Kč bez DPH. NKÚ zjistil, že uvedené stavební práce a dodávky nebyly provedeny. Částky však byly vyfakturovány, nárokovány a proplaceny z prostředků IOP. Tento výdaj v celkové výši 122 140 Kč tedy nebyl způsobilý.

- Akce *Rekonverze plynojemu na multifunkční aulu*

Při akci *Rekonverze plynojemu na multifunkční aulu* byly do stavby instalovány dva komplety větracích jednotek vzduchotechniky s nižšími výkonovými parametry, než bylo sjednáno ve smlouvě o dílo, která byla uzavřena v souladu se zadávací dokumentací, a než bylo uvedeno v popisu zařízení na příslušné faktuře. Příjemce uhradil z dotace nezpůsobilý výdaj ve výši 492 715 Kč. Zároveň se dopustil neefektivního vynaložení finančních prostředků.

- Akce *Obnova VI. Energetické ústředny*

Při akci *Obnova VI. energetické ústředny* byl instalován zdvihací venkovní mechanismus pro auta s nižšími technickými parametry, než bylo sjednáno ve smlouvě o dílo, která byla uzavřena v souladu se zadávací dokumentací, a než bylo fakturováno. Příjemce uhradil z dotace nezpůsobilý výdaj v částce 860 004 Kč. Zároveň se dopustil neefektivního vynaložení finančních prostředků.

Výše uvedeným jednáním se příjemce Dolní oblast Vítkovice dopustil porušení rozpočtové kázně¹⁵ v úhrnné výši 1 474 859 Kč a nesrovnalosti ve smyslu nařízení Rady (ES) č. 1083/2006¹⁶ v úhrnné výši 1 253 630 Kč.

4. Nedostatky v oblasti účetnictví

U šesti příjemců NKÚ odhalil nedostatky v oblasti účetnictví. Tito příjemci nepostupovali v souladu se zákonem o účetnictví. Jednalo se například o nesprávné zaúčtování výdajů souvisejících s pořízením dlouhodobého hmotného majetku, nezařazení novostavby provozního objektu na účet 021 – *Stavby* ve správném účetním období, neocenění a neúčtování o stavebních objektech souvisejících s realizací projektu a neprovedení řádné inventarizace majetku.

5. Ostatní nedostatky

Jeden příjemce porušil ustanovení § 10 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), neboť nesplnil povinnost ohlásit katastrálnímu úřadu změny údajů týkající se nemovitostí, jejichž je vlastníkem. Údaje ve výpisu z katastru nemovitostí tak nebyly úplné a správné.

U většiny projektů existuje riziko nedodržení harmonogramu a termínů ukončení projektů, způsobené zejména průtahy v zadávacích řízeních, opožděním či pozastavením stavebních prací (např. z důvodu protahování archeologických průzkumů) a s tím souvisejícím opožděným financováním jednotlivých etap. V důsledku toho dochází k prodlužování termínů ukončení realizace projektů o několik měsíců.

¹⁵ Ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹⁶ Článek 2 odst. 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

Zejména u projektů, kde je vyčerpáno méně než 10 % schválené podpory, hrozí riziko, že nebude dodržen termín ukončení realizace projektu. Jedná se například o projekty Národního památkového ústavu, Národního technického muzea Praha, města Litomyšl a města Český Krumlov.

IV. Shrnutí a vyhodnocení

Předmětem kontroly byly peněžní prostředky *Evropského fondu pro regionální rozvoj* a státního rozpočtu určené na realizaci *Integrovaného operačního programu*. Ke kontrole byla vybrána oblast intervence 5.1 *Národní podpora využití potenciálu kulturního dědictví*, kde je řídicím orgánem Ministerstvo pro místní rozvoj a zprostředkujícím subjektem Ministerstvo kultury. Projekty oblasti intervence 5.1 jsou ve značné míře zaměřeny na obnovu a využití památkových objektů či souborů zapsaných v *Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO*, seznamu kandidátů na zápis do tohoto seznamu nebo v *Ústředním seznamu kulturních památek České republiky* jako národní kulturní památka. Kontrola byla zaměřena jak na kontrolu 13 vybraných projektů, tak na ověření funkčnosti systému, ve kterém jsou projekty administrovány.

K 30. červnu 2012 bylo příjemcům v rámci oblasti intervence 5.1 vyplaceno celkem 1 211,8 mil. Kč, tj. 17,4 % z celkové alokace na oblast intervence 5.1. Z toho NKÚ zkontroloval u 12 příjemců prostředky ve výši 980,6 mil. Kč, tj. téměř 81 % prostředků vyplacených k tomuto datu všem příjemcům v rámci oblasti intervence 5.1.

U MMR a MK byly zjištěny následující nedostatky:

- Nebyla zcela zajištěna funkční nezávislost PAS, jehož výkon v kontrolovaném období zajišťoval Odbor interního auditu a pověřeného auditního subjektu MMR, neboť MMR jakožto řídicí orgán IOP disponuje personálními i finančními nástroji k možnému ovlivňování činnosti PAS.
- Pro měření dosahování jednoho ze čtyř specifických cílů oblasti intervence 5.1 nebyl stanoven odpovídající monitorovací indikátor. Stanovené indikátory poskytují pouze minimum informací nezbytných k tomu, aby bylo možné posoudit hospodárnost, účelnost a efektivnost vynaložených prostředků, a dávají jen omezenou možnost průběžně sledovat dosahování cílů a měření pokroku.
- MMR ani MK nezajistily, aby podpora poskytovaná v rámci oblasti intervence 5.1 IOP byla v souladu s procedurálními a věcnými pravidly veřejné podpory. Z prostředků oblasti intervence 5.1 IOP byly podpořeny projekty, u nichž bylo identifikováno riziko existence nedovolené veřejné podpory. MK ani MMR, přestože o rizicích neslučitelnosti podpor se společným trhem věděly nejméně od roku 2008, neprovedly notifikaci plánované veřejné podpory ani změnu existující podpory v rámci oblasti intervence 5.1.
- MK porušilo rozpočtovou kázeň až ve výši 185 408 386 Kč, neboť podpořilo dva projekty na obnovu a využití památkových objektů, které nesplnily podmínku nadnárodního nebo národního významu doloženého zápisem objektu v *Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO*, seznamu kandidátů na zápis do tohoto seznamu nebo v *Ústředním seznamu kulturních památek České republiky* jako národní kulturní památka. MK postupovalo při posuzování přijatelnosti a hodnocení projektů dle závazného výkladu ke kritériím přijatelnosti, který však byl v rozporu s programovým dokumentem IOP.
- MK pro roky 2008 a 2009 neodhadlo reálnou potřebu disponibilních zdrojů. Požadované zdroje nebyly v roce 2008 čerpány vůbec, v roce 2009 byly čerpány pouze ve výši 1,41 % alokace pro daný rok a v roce 2010 ve výši 20,03 % alokace na rok 2010. Došlo tak k nadbytečnému vázání prostředků státního rozpočtu v období, kdy pro tyto zdroje reálně neexistovalo využití.



U příjemců byly mj. zjištěny následující nedostatky:

- nedodržování zákona o veřejných zakázkách při výběrových řízeních celkem v osmi případech u tří příjemců;
- nezpůsobilé výdaje v celkové výši 1 474 859 Kč vzniklé v důsledku použití dotace na úhradu prací a dodávek, které nebyly realizovány, nebo dodávek jiných zařízení, než byly sjednány ve smlouvě o dílo a než byly fakturovány;
- nesprávně a neprůkazně vedené účetnictví u šesti příjemců.

Integrovaný operační program pro období 2007–2013 byl schválen Evropskou komisí dne 20. prosince 2007, v roce 2009 byly schváleny k podpoře první projekty. Alokace oblasti intervence 5.1 IOP byla k 4. červenci 2012 vyčerpána pouze na 17,4 %, z čehož vyplývá existence rizika nevyčerpání alokovaných prostředků.