

Informace z kontrolní akce č. 10/23

Peněžní prostředky poskytované České republice v rámci finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2010 pod číslem 10/23. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Marie Hošková.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s peněžními prostředky poskytnutými České republice z finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska z hlediska souladu jejich administrace s právními předpisy a stanovenými podmínkami pro jejich užití.

Kontrola byla prováděna v době od listopadu 2010 do října 2011. Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 až 2010, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále též „MF“); Ministerstvo kultury (dále též „MK“); Jihočeský kraj; Karlovarský kraj; kraj Vysočina; Královéhradecký kraj; Liberecký kraj; Moravskoslezský kraj; Středočeský kraj; Zlínský kraj; statutární město Jihlava; statutární město Ostrava – městský obvod Poruba; statutární město Plzeň; město Jilemnice; město Kravaře; město Turnov; město Vsetín; obec Chotěšov, okres Plzeň-jih; Benediktinské opatství Rajhrad; Botanický ústav AV ČR, v. v. i., Průhonice; Masarykova univerzita; Moravská galerie v Brně; Nadace rozvoje občanské společnosti, Praha 1, Jelení 196/15; Národní vzdělávací fond, o. p. s., Praha 1, Opletalova 25; Policejní prezidium České republiky; Psychiatrická léčebna Červený Dvůr; Římskokatolická farnost Vranov nad Dyjí; SKP-CENTRUM, o. p. s., Pardubice; Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm; Všeobecná fakultní nemocnice v Praze; Zoologická zahrada Ostrava, příspěvková organizace.

I. Úvod

Státy Evropského sdružení volného obchodu a Norsko se prostřednictvím finančních mechanismů Evropského hospodářského prostoru a Norska (dále jen „FM EHP/Norska“) zavázaly přispívat ekonomicky slabším zemím EHP ke zmírňování hospodářských a sociálních rozdílů, a to poskytováním grantů na investiční a rozvojové projekty v osmi prioritních oblastech¹. Oba finanční mechanismy byly mezi sebou úzce koordinovány.

Základními dokumenty, kterými se poskytování pomoci řídí, jsou dohoda o účasti ČR a dalších přístupujících zemí v EHP a dohoda mezi Norským královstvím a Evropským společenstvím o Norském FM pro období 2004–2009². Dohody jsou doplněny memorandem o porozumění pro implementaci Norského FM pro 2004–2009 a memorandem o porozumění

¹ Prioritní oblasti: 1. Uchování evropského kulturního dědictví, 2. Ochrana životního prostředí, 3. Rozvoj lidských zdrojů, 4. Zdravotnictví a péče o dítě, 5. Podpora udržitelného rozvoje, 6. Vědecký výzkum a vývoj, 7. Implementace Schengenského acquis, posilování justice, 8. Technická pomoc. Prioritní oblasti 7 a 8 financuje pouze FM Norska.

² V souladu s usnesením vlády ČR ze dne 13. října 2003 č. 1011 byla dne 14. října 2003 podepsána dohoda o účasti ČR a dalších přístupujících zemí v EHP. Na základě této dohody byl protokolem 38a založen FM EHP, jehož prostřednictvím státy Evropského sdružení volného obchodu, s výjimkou Švýcarska, v letech 2004–2009 přispívaly třem původním (Portugalsko, Řecko, Španělsko) a deseti novým státům přístupujícím do EHP ke zmírňování hospodářských a sociálních rozdílů. Dne 14. října 2003 byla podepsána dohoda mezi Norským královstvím a Evropským společenstvím o Norském FM pro období 2004–2009.

pro implementaci FM EHP pro 2004–2009 (dále jen „Memoranda o porozumění“). Do celkového právního rámce FM EHP/Norska dále náleží pravidla a postupy pro implementaci FM EHP, pravidla a postupy pro implementaci Norského FM (dále jen „Pravidla a postupy“) a jednotlivé grantové dohody, které uzavírají výbor pro řízení FM EHP, resp. Norsko, a přijímající stát.

V rámci FM EHP/Norska existují tři základní způsoby podpory:

- Individuální projekt – je ekonomicky nedělitelnou řadou prací plnících přesnou technickou funkci s jasně identifikovatelnými cíli. Částka grantové pomoci není obvykle menší než 250 tis. €.
- Program – je koordinované portfolio jednotlivých projektů připravených a dodaných představitelem partnerství a zaměřených na společné, sektorové a tematicky definované cíle. Přijímající stát schvaluje zprostředkovatele, který je odpovědný za implementaci schváleného programu.
- Blokový grant (jedná se o specifickou formu grantové pomoci) – je fond zřízený pro jasně definovaný účel, který může poskytovat pomoc jednotlivcům, organizacím nebo institucím.

Pro ČR bylo určeno na období let 2004–2009 z FM EHP/Norska celkem 104,6 mil. €. V listopadu 2010 byla celá tato částka prostřednictvím grantových dohod rozdělena mezi jednotlivé individuální projekty, programy a blokové granty.

Pro oba finanční mechanismy platilo, že granty musely být schváleny do 30. dubna 2009 a konečným datem oprávněnosti výdajů byl 30. duben 2011³. Příslušné žádosti o platbu musely být předloženy nejpozději do šesti měsíců od konečného data pro oprávněnost (tj. do 31. října 2011).

Výše grantu mohla dosáhnout až 90 % projektových nákladů (pro grantovou pomoc na podporu činností nestátních neziskových organizací, přípravu projektů nebo na spolupráci škol), případně až 85 % projektových nákladů (pokud je zbývající část nákladů projektu spolufinancována z centrálních, regionálních či místních rozpočtů). V ostatních případech byla výše grantu maximálně 60 %.

Kontroly u konečných příjemců bylo podrobena celkem 27 individuálních projektů. U zprostředkovatelů čtyř blokových grantů a čtyř programů byla ověřena jejich administrace. Objem kontrolovaných výdajů dosáhl výše 37 484 312 € (cca 903 mil. Kč⁴), z toho z FM EHP/Norska 35 082 421 € a 2 401 891 € ze státního rozpočtu.

Kontrola na MF byla zaměřena na plnění funkce národního kontaktního místa (dále též „NKM“), jmenovitě na organizační zajištění povinností NKM, systém řízení rizik, vyhlašování výzev, hodnocení a výběr individuálních projektů, programů a blokových grantů, monitorování a reportování, kontroly před platbou a financování projektů, hlášení a šetření nesrovnalostí, auditní a kontrolní činnost MF, na publicitu FM EHP/Norska a činnosti NKM při administraci blokových grantů a individuálních projektů.

Kontrola programů a blokových grantů byla zaměřena na plnění funkce zprostředkovatele, jmenovitě na vytvoření vnitřního kontrolního systému a řízení rizik, vyhlašování výzev k předkládání žádostí o podporu subprojektů, zajištění hodnocení, výběru a schválení subprojektů, uzavírání smluv o poskytnutí podpory, monitorování, reportování a financování, kontrolu subprojektů, publicitu a ostatní povinnosti zprostředkovatele.

³ Konečné datum z hlediska FM EHP/Norska. Konkrétní doba oprávněnosti pro jednotlivé projekty je stanovena v grantové dohodě.

⁴ Přepočten kurzem ČNB ke dni 31. srpna 2011: 24,095 Kč = 1 €.

U MK kontrola prověřila zajištění předfinancování, spolufinancování a dohledu nad realizací dvou projektů FM EHP/Norska, které realizovaly jím zřízené příspěvkové organizace.

Kontrola individuálních projektů byla zaměřena na výběr dodavatelů a smluvní zajištění realizace, samotnou realizaci a reportování, žádosti o platbu a finanční řízení, publicitu a ostatní povinnosti konečných příjemců.

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

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

1. MF jako národní kontaktní místo

Pro implementaci FM EHP/Norska jsou podle příslušných mezinárodních dokumentů stanoveny na národní a nadnárodní úrovni subjekty s definovanou odpovědností za jednotlivé činnosti celého implementačního cyklu. Nadnárodní strukturu představuje výbor pro řízení FM EHP, Ministerstvo zahraničních věcí Norska, Kancelář finančních mechanismů (dále jen „KFM“) a platební agentura FM. Národní řídicí struktura se skládá z NKM, kontaktních míst a zprostředkovatelů blokových grantů a programů. Funkci NKM zabezpečuje MF.⁵

MF nese celkovou odpovědnost za implementaci FM EHP/Norska v ČR v souladu s Memorandy o porozumění a Pravidly a postupy. Administrativní strukturu NKM tvoří útvary MF (Centrum pro zahraniční pomoc – oddělení přípravy a koordinace; Centrum pro zahraniční pomoc – oddělení realizace, monitorování a hodnocení; Národní fond; Centrální finanční a kontraktní jednotka; Odbor 17 – Kontrola⁶ (dále též „odbor kontroly“), který plní roli národního kontrolního orgánu) a monitorovací výbor tvořený zejména zástupci ministerstev a regionální samosprávy.

1.1 Vyhlášení výzev

MF v období 2004–2009 vyhlásilo tři výzvy k předkládání kompletních individuálních projektů a programů. Žadatelé předložili celkem 712 individuálních projektů a programů; po posouzení na národní úrovni a následném schválení monitorovacím výborem bylo 153 žádostí o grant zasláno KFM ke schválení. Orgány FM EHP/Norska schválily celkem 134 individuálních projektů a pět programů. Kromě toho schválily také pět předem navržených blokových grantů.

1.2 Hodnocení a výběr individuálních projektů, programů a blokových grantů

Kontrolou NKÚ byl prověřen postup při výběru a hodnocení projektů. Do kontrolního vzorku bylo vybráno celkem 26 individuálních projektů, programů a blokových grantů.

Žadatelé o grant předkládali své žádosti na kontaktních místech v jednotlivých krajích. Ustavené hodnotící komise provedly kontrolu formálních náležitostí a oprávněnosti žádostí. Proces výběru dále pokračoval hodnocením kvality, které prováděla krajská kontaktní místa, resp. ve druhé a třetí výzvě kontaktní místa na věcně příslušných ministerstvech. Z obou kontrol měla kontaktní místa zpracovat zprávy, které měly být spolu s požadovanými přílohami zaslány MF.

⁵ V souladu s usneseními vlády ze dne 17. března 2004 č. 242 a s usnesením vlády ze dne 20. října 2004 č. 1025.

⁶ Stav v době kontroly; dříve funkci odboru 17 v administrativní struktuře FM EHP/Norska zastával útvar MF *Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu*.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že MF nevyžadovalo důsledně po kontaktních místech zaslání všech příloh zpráv. Chyběly např. seznamy externích hodnotitelů, prohlášení o nestrannosti a zachování mlčenlivosti jednotlivých členů hodnotících komisí a externích hodnotitelů, výsledky hlasování o jednotlivých projektech nebo zdůvodnění nedoporučení projektů.

Pardubický kraj v rámci 1. výzvy doporučil k financování projekt CZ0035 – *Domov Simeon*. Kontrolou dokumentace projektu bylo zjištěno, že hodnocení kvality projektu vypracovali celkem tři hodnotitelé. Dvě hodnocení jsou naprosto totožná (shodný text i přiřazené body – 92 bodů; obě zpracována elektronicky). Souhrnnou informaci o průběhu hodnocení předložených žádostí, která měla být součástí dokumentace průběhu hodnocení, Pardubický kraj MF nepředložil.

Jedním ze dvou hodnotitelů, jejichž hodnocení byla totožná, byl i člen Rady Pardubického kraje zodpovědný za sociální péči a neziskový sektor, přičemž kraj byl partnerem předkladatele projektu. Tento hodnotitel nesplňoval podmínku nestrannosti a nezávislosti, a v důsledku toho měl být projekt v souladu s manuálem pro implementaci FM EHP/Norska vyřazen z dalšího hodnocení.

MF v procesu posuzování žádosti o grant nezjistilo střet zájmů člena hodnotící komise a doporučilo projekt KFM k financování z FM EHP/Norska. V důsledku nedostatečně provedené předběžné veřejnosprávní kontroly před vznikem závazku⁷ a následného výdaje peněžních prostředků se dopustilo porušení rozpočtové kázně ve výši 15 738 748 Kč⁸. Porušením právních předpisů národní legislativy a podmínek stanovených v Pravidlech a postupech se MF dopustilo nesrovnalosti⁹ ve stejné výši.

Ve 2. a 3. výzvě MF postup týkající se nakládání s žádostí o grant v případě prokázání střetu zájmů člena hodnotící komise z manuálu pro implementaci FM EHP/Norska vypustilo a toto riziko nebylo řešeno.

Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že MF provádělo pouze kontroly náležitostí rozhodnutí o poskytnutí dotace (dále též „rozhodnutí“) a náležitostí plánu implementace projektu (dále jen „PIP“¹⁰), které však nevykazovaly znaky předběžné veřejnosprávní kontroly před vznikem závazku. Kontrolní listy ke kontrole rozhodnutí obsahovaly jen ověření informace o právní formě příjemce a finanční identifikaci bankovních účtů. Na některých kontrolních listech chybělo i jméno a podpis odpovědného pracovníka. **MF neprovádělo předběžnou veřejnosprávní kontrolu v zákonem stanoveném rozsahu¹¹.**

Metodické dokumenty MF, resp. KFM, které rozšiřovaly a konkretizovaly povinnosti konečných příjemců a zprostředkovatelů, nebyly součástí právních aktů o poskytnutí podpory, jež MF vydávalo. Tyto dokumenty tedy nebyly pro ně závazné, a tudíž nebylo možné sankcionovat neplnění v nich uvedených povinností.

1.3 Monitorování a reportování

MF nezakotvilo do příslušných manuálů pro konečné příjemce a zprostředkovatele ani do právních aktů o poskytnutí podpory povinnost informovat o skutečnostech, které mají nebo by mohly mít vliv na zajištění udržitelnosti individuálních projektů a programů. Tím MF

⁷ Ustanovení § 11 odst. 1 a 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

⁸ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

⁹ Ve smyslu bodu 2. příručky *Irregularities Guideline* (pokyn pro nesrovnalosti FM EHP/Norska).

¹⁰ PIP – z anglického *Project Implementation Plan*.

¹¹ Ustanovení § 11 odst. 1 a 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

porušilo povinnosti stanovené jednak v Memorandech o porozumění, jednak v Pravidlech a postupech i ve vlastním interním předpisu¹².

Příkladem nedostatečného informování je případ, kdy realizátor projektu zatížil nemovitost pořízenou z prostředků grantu zástavním právem, což se MF dozvědělo až na základě kontroly NKÚ.

1.4 Kontroly před platbou a financování projektů

Porovnáním záznamů MF o prováděných kontrolách s deklarovaným postupem NKÚ zjistil, že nejsou zaznamenávány některé prováděné kontrolní operace. Ze záznamů dále vyplývá, že kontrola finanční stránky realizace projektu na úrovni MF má formální charakter. Příjemci podpory byli zavázáni k dokladování oprávněných výdajů formou soupisu účetních dokladů, výpisů z bankovních účtů a případně i soupisů osobních výdajů. Kontrolou na vybraném vzorku bylo zjištěno, že v některých případech nebyly v soupisech zcela identifikovatelné údaje k uhrazeným fakturám. Velmi obecné identifikace účetních dokladů vyšší finanční hodnoty, v některých případech i několikrát v tomtéž soupisu, neumožňovaly dostatečné posouzení oprávněnosti výdajů. Některé druhy výdajů dále nebyly doloženy ani výpisem z bankovního účtu příjemce. Nedostatky byly zjištěny i v oblasti dokládání režijních výdajů u blokových grantů. **Absence účetních dokladů** a v některých případech i absence dokladů prokazujících, že výdaj byl reálně uhrazen, **neumožňuje odpovídající kontrolu věcné správnosti prováděných operací**¹³. Nedostatečná identifikace výdajů uvedených v soupisech uhrazených výdajů i obecné určení účelu a charakteru výdaje v soupisu zvyšují riziko vykazování a nárokování neoprávněných výdajů ze strany konečných příjemců.

Záznamy o formálních kontrolách neprokazují, zda byla pro účely souhrnné žádosti, kterou MF předkládá KFM, ověřena a posouzena oprávněnost výdajů, jejich podložení účetními doklady a správnost a průkaznost těchto dokladů.

Prováděné kontroly nemohly z důvodu chybějících podpůrných dokladů ověřit oprávněnost výdajů a správnost žádostí o platbu. **MF nemohlo prověřit výši závazku tak, jak požaduje prováděcí vyhláška k zákonu o finanční kontrole**¹⁴. MF dále pro oblast finančních kontrol FM EHP/Norska **nevydalo pověření pro zaměstnance plnící funkci příkazce operace, jak požaduje prováděcí vyhláška k zákonu o finanční kontrole**¹⁵.

1.5 Hlášení a šetření nesrovnalostí

Nesrovnalosti a povinnosti při jejich hlášení KFM jsou upraveny v pokynu *Irregularities Guideline* (dále jen „Pokyn pro nesrovnalosti“). Ten stanoví povinnost ihned oznamovat mj. nesrovnalosti nebo podezření na nesrovnalosti související s částkami většími než 50 tis. €. Nesrovnalosti, které nemusí být oznámeny ihned, jsou hlášeny do dvou měsíců po ukončení čtvrtletí, a to formou pravidelných zpráv.

MF nesplnilo povinnost stanovenou Pokynem pro nesrovnalosti FM EHP/Norska tím, že podezření na nesrovnalost ve výši 504 161 € (část FM EHP) nehlásilo KFM **ihned**. Vyčíslená nesrovnalost představovala 95 % z uděleného grantu. Jiné **podezření na nesrovnalost ve výši 15 142 € MF v rozporu s požadavky pokynu nehlásilo KFM vůbec**. V dalších dvou případech MF porušení rozhodnutí vůbec nekvalifikovalo jako podezření na nesrovnalost, resp. porušení rozpočtové kázně, a nepředalo je k šetření místně příslušnému správci daně.

¹² Článek 4 bod 6 Memorand o porozumění, článek 7.3 Pravidel a postupů, manuál postupů NKM pro implementaci FM EHP/Norska.

¹³ Ustanovení § 14 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

¹⁴ Ustanovení § 14 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 416/2004 Sb.

¹⁵ Ustanovení § 8 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 416/2004 Sb.

MF celkem v deseti případech požadovalo odvod částky nesrovnalosti přímo od příjemců na účet vratek, ačkoliv neexistovalo relevantní zákonné zmocnění, jež by MF jakožto poskytovatele dotace k takovému vymáhání opravňovalo. V případě dotací poskytnutých MF je podle příslušného zákona jediným orgánem, který může rozhodnout o výši odvodu a tento vymáhat, příslušný správce daně. Ve dvou případech MF takto postupovalo, i když správce daně podezření na porušení rozpočtové kázně nepotvrdil. MF tyto prostředky vrátilo KFM, aby splnilo povinnost přijímajícího státu, která vyplývá z uzavřených mezinárodních dohod pro FM EHP/Norska. **V české legislativě chybí úprava zákonného postupu pro vymáhání finančních prostředků v případě, že se jedná o potvrzenou nesrovnalost, avšak nejedná se o porušení rozpočtové kázně. NKÚ upozornil na nedostatečnou právní úpravu této problematiky již ve zprávě o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR za rok 2009¹⁶.**

1.6 Auditní a kontrolní činnost MF

MF neprovádělo analýzu rizik, která měla být východiskem k plánování veřejnosprávních kontrol, čímž **porušilo zákon o finanční kontrole¹⁷.** Odbor interního auditu MF v letech 2006 až 2011 provedl tři plánované audity zaměřené na implementaci FM EHP/Norska a dva následné audity. Ačkoliv auditní zpráva konstatovala u odboru kontroly nedostatky v oblasti plánování kontrol a pracovních postupů, nepovažoval odbor interního auditu uvedené skutečnosti za nedostatek, ke kterému by definoval doporučení k nápravě, u nichž by dále sledoval účinnost.

Za celé období implementace FM EHP/Norska od roku 2004 do konce roku 2010 vykonalo MF veřejnosprávní kontroly zaměřené na nastavení řídicích a kontrolních systémů jednorázově ve II. pololetí 2008 pouze u tří ze 124 subjektů zapojených do implementace FM EHP/Norska. **Koordinace výkonu finanční kontroly nebyla dostatečná,** protože u některých projektů byly ve stejném období provedeny veřejnosprávní kontroly finančních ředitelství i externí finanční audity. U 18 % projektů naopak neproběhl externí finanční audit ani veřejnosprávní kontrola. **Při metodickém řízení a školicí činnosti se MF soustředilo pouze na finanční ředitelství a neposkytovalo školicí a konzultační činnost na všech úrovních řízení FM EHP/Norska.**

2. Blokované granty

Na základě přílohy C Memorand o porozumění bylo v ČR implementováno pět blokovaných grantů v celkovém objemu necelých 20 mil. €. Kontrole NKÚ byly podrobeny všechny blokované granty s výjimkou Fondu na podporu spolupráce škol (viz tabulka č. 1).

Tabulka č. 1 – Kontrolované blokované granty

Číslo	Název blokovaného grantu	Zprostředkovatel	Výše grantu (€)	Proplaceno (€)
CZ0001	Fond technické asistence	MF – NKM	2 125 000	902 737
CZ0002	Fond na přípravu projektů	MF – NKM	600 000	559 789
CZ0004	Fond pro nevládní neziskové organizace	Nadace rozvoje občanské společnosti	10 000 000	9 986 000
CZ0046	Fond na podporu výzkumu	Národní vzdělávací fond, o. p. s.	4 841 500	4 829 465
Celkem			17 566 500	16 277 991

Zdroj: podklady od MF, Nadace rozvoje občanské společnosti, Národního vzdělávacího fondu, o. p. s.

¹⁶ Zpráva o finančním řízení prostředků EU v ČR (tzv. EU report) je zasílána vládě ČR, Parlamentu ČR a je zveřejněna na webu NKÚ.

¹⁷ Ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

2.1 Zajištění hodnocení, výběru a schválení subprojektů zprostředkovatelem blokového grantu

MF neprovedlo u subprojektů blokových grantů *Fond technické asistence a Fond na přípravu projektů* předběžnou veřejnosprávní kontrolu před vznikem závazku v souladu se zákonem o finanční kontrole a jeho prováděcí vyhláškou¹⁸, neboť akceptovalo neprůkazné hodnoticí listy, a tím nezajistilo doložení připravované operace věcně správnými a úplnými podklady.

3. Programy

V rámci FM EHP/Norska bylo financováno pět programů, z nichž kontrole NKÚ byly podrobeny čtyři, jejichž zprostředkovateli byly Jihočeský kraj, Královéhradecký kraj, Zlínský kraj a kraj Vysočina (viz tabulka č. 2).

Tabulka č. 2 – Přehled kontrolovaných programů

Číslo	Název programu	Zprostředkovatel	Výše grantu (€)	Proplaceno (€)
CZ0012	Kulturní dědictví Vysočiny	kraj Vysočina	600 000	14 732 331
CZ0024	Program uchování, obnovy a zpřístupnění hmotného kulturního dědictví ve Zlínském kraji	Zlínský kraj	600 000	15 427 051
CZ0037	Posilování sociálních, vzdělávacích a zdravotnických služeb v Královéhradeckém kraji	Královéhradecký kraj	2 270 898	56 114 453
CZ0043	Program rozvoje Jihočeského kraje v oblasti školství, kulturního dědictví a podpora programů pro děti se specifickými problémy	Jihočeský kraj	1 017 748	26 011 489
Celkem			4 488 646	112 285 324

Zdroj: podklady od Jihočeského kraje, Královéhradeckého kraje, kraje Vysočina, Zlínského kraje.

3.1 Řízení rizik ve vztahu k programu

Zákon o finanční kontrole ukládá zprostředkovatelům programů povinnost analyzovat rizika a přijímat opatření k jejich eliminaci. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno, že Královéhradecký kraj postupoval v rozporu se zákonem o finanční kontrole a jeho prováděcí vyhláškou¹⁹, protože schválil analytický tým pro řízení rizik programu až v době, kdy již byla ukončena realizace 19 z 21 celkem realizovaných subprojektů.

3.2 Zajištění hodnocení, výběru a schválení subprojektů zprostředkovatelem programu

Komise Rady Královéhradeckého kraje pro mezinárodní záležitosti, která prováděla hodnocení a předběžný výběr subprojektů, provedla v rozporu s pravidly změnu pořadí hodnocených subprojektů. V důsledku změny byly schváleny k financování dva subprojekty, ačkoliv dle získaného počtu bodů neměly podporu získat. **Královéhradecký kraj se tím dopustil diskriminačního jednání vůči jiným dvěma žadatelům, jejichž projekty schváleny nebyly, přestože získaly vyšší počet bodů.** Kromě toho, že komise neměla oprávnění ke změně pořadí, tak ani o změně prokazatelně neinformovala radu kraje nebo zastupitelstvo, tj. orgány, které podpořené subprojekty definitivně schvalovaly.

¹⁸ Ustanovení § 11 odst. 1 a 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole a § 13 odst. 2 písm. d) vyhlášky č. 416/2004 Sb.

¹⁹ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) a § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, a ustanovení § 9 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 416/2004 Sb.

Financováním dvou výše uvedených subprojektů se Královéhradecký kraj dopustil **porušení rozpočtové kázně**²⁰ ve výši **3 436 923 Kč**. Současně se dopustil i **nesrovnalostí**²¹ **ve stejné výši**.

Kontrolou vybraného vzorku subprojektů programu Jihočeského kraje bylo zjištěno, že zaměstnanec pověřený krajem jako správce rozpočtu neprováděl předběžnou veřejnosprávní kontrolu závazku podle zákona o finanční kontrole²² před uzavřením smlouvy o financování subprojektu z FM EHP/Norska, ale až před první platbou.

Královéhradecký kraj při provádění předběžné kontroly jednotlivých subprojektů nedostatečně ověřoval údaje uvedené v žádostech o poskytnutí finanční podpory, a nepožadoval vyjasnění nebo odstranění níže uvedených nedostatků. V žádostech byl např. snímek mapy katastru nemovitostí starý téměř šest let, přestože dle pokynů pro žadatele neměl být starší než 90 dní; v podrobném rozpočtu subprojektu a v dokladech ke stavebnímu povolení byly rozdílné údaje o předmětu stavebních úprav; podrobný položkový rozpočet subprojektu neobsahoval ve všech položkách měrné jednotky a počty jednotek, ale pouze celkové náklady za položky. Královéhradecký kraj nevyhotovil ani nearchivoval kontrolní listy ke kontrole dokladů vyžadovaných před podpisem smluv o poskytnutí finanční podpory.

3.3 Kontrola subprojektů zprostředkovatelem programu

V písemných záznamech o kontrolách průběžných zpráv subprojektů Zlínský kraj neuvedl některé nedostatky těchto zpráv. O výsledku průběžné veřejnosprávní administrativní kontroly některých průběžných zpráv projektu předložených konečnými příjemci pak nevyhotovil kontrolní listy vůbec. Zlínský kraj proto nepostupoval v souladu s požadavky zákona o finanční kontrole na průběžnou veřejnosprávní kontrolu²³.

Jihočeský kraj porušil podmínku danou rozhodnutím, když stanovil konečnému příjemci nesprávnou výši odvodu na údržbu majetku. Zlínský kraj nevyžadoval od konečných příjemců doklady k neoprávněným nákladům subprojektu, a proto nemohl u tří subprojektů veřejnosprávní kontrolou podle zákona o finanční kontrole ověřit²⁴, zda výše ročního přídělu na údržbu majetku spolufinancovaného z FM EHP/Norska byla vyčíslena ze správné částky²⁵.

Kraj Vysočina nesplnil povinnost promítnout podmínky stanovené rozhodnutím do smluv o poskytnutí dotace, neboť ve smlouvách nestanovil předmět dotace, indikátory, parametry subprojektu, ani závazek dodržovat pokyny o publicitě k subprojektům. Kraj Vysočina dále v rozporu s požadavky rozhodnutí nezajistil uchování části dokumentace po dobu 10 let od ukončení programu. Kontrolou NKÚ tak nebylo možné ověřit, zda kraj Vysočina postupoval při oznámení změn PIP dle příručky pro příjemce grantu z FM EHP/Norska.

4. Ministerstvo kultury jako zprostředkovatel

Prostřednictvím rozpočtu MK bylo zajištěno spolufinancování a předfinancování dvou individuálních projektů kontrolovaných NKÚ u konečných příjemců. MF poskytlo MK finanční prostředky na realizaci projektů prostřednictvím dopisů náměstka ministra financí. Tyto dopisy stanovily povinnosti MK při financování obou projektů, mj. požadavek na přenesení povinnosti dodržovat podmínky na konečného příjemce a provádění kontroly jejich plnění.

²⁰ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

²¹ Ve smyslu bodu 2. příručky *Irregularities Guideline*.

²² Ustanovení § 11 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

²³ Ustanovení § 11 odst. 3 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

²⁴ Ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

²⁵ Výše ročního přídělu na údržbu majetku se odvozovala od skutečných celkových výdajů subprojektu (tvořených jak oprávněnými, tak i neoprávněnými výdaji).

Na základě kontroly výdajů v objemu 68 727 480 Kč vycházejících z vybraného vzorku zadávacích řízení bylo zjištěno, že MK neprovedlo předběžnou veřejnosprávní kontrolu po vzniku závazku v souladu se zákonem o finanční kontrole a prováděcí vyhláškou²⁶. **MK neověřilo soulad nárokovaných výdajů z hlediska právních předpisů týkajících se zadávání veřejných zakázek, takže nebylo zajištěno prověření správnosti výše vzniklého závazku orgánu veřejné správy²⁷.**

Kontrolou bylo dále zjištěno, že MK schválilo proplacení výdajů jednomu konečnému příjemci v celkovém objemu 6 162 597 Kč, přestože předtím samo doporučilo ukončení souvisejících smluv z důvodu nedodržení zákona o veřejných zakázkách. Výdaje vzniklé na základě smluv s dodavateli vybranými v rozporu se zákonem nelze podle pravidel pro provádění FM EHP/Norska považovat za oprávněné, a tedy ani požadovat jejich proplacení. MK přesto tyto výdaje schválilo a proplatilo konečnému příjemci, který je MF vykázal jako oprávněné, a následně byly z FM EHP/Norska prostřednictvím Národního fondu proplaceny na účet MK. MK v případě těchto výdajů neprovedlo předběžnou veřejnosprávní kontrolu po vzniku závazku v souladu se zákonem o finanční kontrole a prováděcí vyhláškou²⁸. Schválením a proplacením výdajů bez předběžné veřejnosprávní kontroly po vzniku závazku se dopustilo **porušení rozpočtové kázně²⁹ ve výši 6 162 597 Kč**. Porušením právních předpisů národní legislativy se MK dopustilo také **nesrovnalosti³⁰ ve výši 5 238 207 Kč** (85 % z nárokovaných výdajů).

5. Individuální projekty

V rámci FM EHP/Norska bylo financováno 134 individuálních projektů. Ke kontrole NKÚ byl vybrán vzorek 27 individuálních projektů v celkové výši grantu 22 014 586 €. Vzorek zahrnul všechny prioritní oblasti.

5.1 Výběr dodavatelů a smluvní zajištění realizace individuálních projektů

V rámci FM EHP/Norska byli příjemci povinni zadávat veřejné zakázky v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Kromě toho byly stanoveny zvláštní podmínky pro zakázky malého rozsahu v hodnotě nad 5 tis. € bez DPH. Při kontrole zadávacích řízení byly zjištěny zejména následující skutečnosti:

Kontrolou bylo zjištěno porušení zákona o veřejných zakázkách:

- Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm opakovaně dělilo podlimitní veřejné zakázky na stavební práce, když zakázku v předpokládané hodnotě 25 408 806 Kč bez DPH rozdělilo na čtyři a zakázku v předpokládané hodnotě 47 332 304 Kč bez DPH na pět samostatných veřejných zakázek, které zadalo jednodušším postupem. Rozdělením předmětu podlimitních veřejných zakázek na stavební práce se Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm dopustilo porušení zákona o veřejných zakázkách³¹.
- Město Jilemnice zadalo podlimitní veřejnou zakázku na dodatečné stavební práce v celkové hodnotě 6 631 331 Kč bez DPH dodavateli bez provedení zadávacího řízení³².
- Jihočeský kraj, Liberecký kraj a město Vsetín nevyřadily v rozporu se zákonem³³ z hodnocení nabídky uchazečů, kteří nespĺnili základní kvalifikační předpoklady. Nejenže jejich nabídky dále hodnotily, ale vybraly je jako vítězné.

²⁶ Ustanovení § 11 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, a § 14 vyhlášky č. 416/2004 Sb.

²⁷ Ustanovení § 14 odst. 2 vyhlášky č. 416/2004 Sb.

²⁸ Ustanovení § 11 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, a § 14 vyhlášky č. 416/2004 Sb.

²⁹ Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

³⁰ Ve smyslu bodu 2 příručky *Irregularities Guideline*.

³¹ Ustanovení § 13 odst. 3 zákona a § 25 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³² Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³³ Ustanovení § 6, § 60 odst. 1 a § 71 odst. 10 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

- Nedostatky byly zjištěny také v soutěži o návrh, v jejíchž závazných soutěžních podmínkách Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm v rozporu se zákonem³⁴ uvedlo, že s vítězem bude uzavřena smlouva na vlastní realizaci návrhu. Kromě toho Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm při realizaci soutěže nepostupovalo hospodárným způsobem, neboť vybralo nabídku uchazeče, která o 81 % překročila finanční limit stanovený v rozpočtu projektu. Cena za dodávky a služby byla pouze jedním z dílčích hodnoticích kritérií s vahou 25 %.

Ve čtyřech případech nedodrželi koneční příjemci (Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm, Jihočeský kraj, Moravská galerie v Brně a Policejní prezidium České republiky) podmínky stanovené pro zadávání zakázek malého rozsahu nad ekvivalent 5 tis. € bez DPH, konkrétně se jednalo o povinnost získat alespoň tři cenové nabídky.

5.2 Žádosti o platbu a finanční řízení

Kontrolou účetní evidence související s realizovanými projekty byly v pěti případech zjištěny dílčí nedostatky. Čtyři koneční příjemci (Valašské muzeum v přírodě v Rožnově pod Radhoštěm, Moravská galerie v Brně, Středočeský kraj a Policejní prezidium České republiky) porušili zákon o finanční kontrole³⁵, když buď vůbec nezavedli řídicí a kontrolní systém, nebo nepostupovali v souladu s ustanoveními týkajícími se provádění řídicích kontrol.

5.3 Shrnutí kontroly vzorku individuálních projektů

V rámci kontrolní akce byly zjištěny nedostatky v oblasti zadávání veřejných zakázek, které se týkaly sedmi z 27 kontrolovaných projektů, tj. 26 % vybraného vzorku. Nesplnění účelu realizovaných projektů zjištěno nebylo. Právní akty, kterými byla dotace konečným příjemcům poskytnuta, tj. zejména rozhodnutí o poskytnutí dotace, obsahují ustanovení, podle kterých je jakékoliv porušení podmínek v nich uvedených porušením rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel. Toto pochybení má za následek odvod, rozhodne-li tak správce daně, a to bez ohledu na významnost porušených podmínek.

MF jako poskytovatel nevyužilo ustanovení rozpočtových pravidel a v rámci podmínek stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace neurčilo méně závažné podmínky, jejichž nesplnění by bylo postiženo nižším odvodem.

Finanční vyčíslení zjištěných porušení rozpočtové kázně u individuálních projektů dosáhlo souhrnné výše 92 582 923 Kč, z toho část finančních prostředků poskytnutá z FM EHP/Norska v objemu 79 821 150 Kč je současně i nesrovnalostí ve smyslu Pokynu pro nesrovnalosti.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Kontroly NKÚ byly podrobeny peněžní prostředky v objemu 37 484 312 € (cca 903 mil. Kč³⁶) z FM EHP/Norska a státního rozpočtu určené na implementaci FM EHP/Norska v ČR. Kontrola prověřila činnosti Ministerstva financí při plnění funkce národního kontaktního místa, činnosti zprostředkovatelů při administraci blokových grantů a programů a postup Ministerstva kultury při zprostředkování financování projektů jím zřízených příspěvkových

³⁴ Ustanovení § 23 odst. 6 a § 103 odst. 4 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

³⁵ Ustanovení § 11 odst. 1, § 25 odst. 2 písm. b, § 26 odst. 1 písm. a) a c) a hlava II. zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

³⁶ Přepočten kurzem ČNB ke dni 31. srpna 2011: 24,095 Kč = 1 €.

organizací. U konečných příjemců bylo předmětem kontroly dodržení podmínek stanovených v právních aktech o přidělení podpory.

V době provádění kontroly byla celá alokace FM EHP/Norska pro ČR schválena na realizaci individuálních projektů, programů a blokových grantů.

Kontrola NKÚ zjistila, že Ministerstvo financí nepožadovalo důsledné plnění povinností kontaktních míst, která se podílela na procesu výběru doporučených projektů. U jednoho z projektů, který byl doporučen k realizaci, nezjistilo střet zájmů člena hodnotící komise. Výdej peněžních prostředků uskutečněný v důsledku tohoto pochybení při předběžné veřejnosprávní kontrole před vznikem závazku je porušením rozpočtové kázně a současně také nesrovnalostí.

Nedostatky byly na Ministerstvu financí zjištěny i v obecném nastavení veřejnosprávních kontrol jak před vznikem závazku v době před poskytnutím dotace, tak i po vzniku závazku při kontrolách předcházejících proplacení. Nedostatečná úroveň kontroly výdajů Ministerstvem financí neumožnila ověřit oprávněnost výdajů, jejich podložení účetními doklady a jejich správnost a průkaznost.

Při ověřování systému hlášení a šetření nesrovnalostí zjistila kontrola NKÚ několik případů nedodržení předepsaných postupů. Ministerstvo financí v několika případech samo požadovalo vrácení částky vyčíslené jako nesrovnalost na účet vratek, ačkoliv k tomu neexistovalo zákonné zmocnění. NKÚ upozorňuje na nedostatečnou právní úpravu v této oblasti.

U zprostředkovatelů blokových grantů a programů bylo zjištěno pochybení v podobě nedovolené změny pořadí subprojektů, v důsledku čehož bylo upřednostněno financování dvou subprojektů na úkor jiných. Další pochybení se týkala zejména dodržování zákona o finanční kontrole.

Ačkoliv Ministerstvo kultury samo doporučilo zrušit několik smluv z důvodu pochybení při výběru dodavatelů, schválilo později proplacení výdajů, které na základě těchto smluv vznikly. V pozdější fázi realizace projektu nedostatečně kontrolovalo další výdaje z hlediska jejich souladu se zákonem o veřejných zakázkách, přestože mělo informaci o zvýšeném riziku v této oblasti.

Kontrolou individuálních projektů u konečných příjemců se neprokázalo, že by realizací nebylo dosaženo jejich účelu. Zjištěné nedostatky se týkaly zejména dodržování právních předpisů a zvláštních podmínek týkajících se výběru dodavatelů. S ohledem na rozhodnutí, na jejichž základě byly peněžní prostředky příjemcům poskytnuty, musel NKÚ tyto případy kvalifikovat jako porušení rozpočtové kázně s hrozbou odvodu poskytnutých prostředků. Ministerstvo financí ve vydaných rozhodnutích o poskytnutí dotace nevyužilo možnost odstoupňovat výši odvodu z titulu porušení rozpočtové kázně podle významnosti porušených podmínek.

U konečných příjemců byly dále ve větší míře zjištěny nedostatky v aplikaci zákona o finanční kontrole.