

**ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI**

**FAKULTA EKONOMICKÁ**

Diplomová práce

**Nesrovnalosti v projektech EU a jejich řešení**

**Irregularities in EU projects and their solution**

Mgr. Monika Höslová

Plzeň 2015

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI  
Fakulta ekonomická  
Akademický rok: 2014/2015

**ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE**  
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Mgr. Monika HÖSLOVÁ**  
Osobní číslo: **K13N0032K**  
Studijní program: **N6208 Ekonomika a management**  
Studijní obor: **Podniková ekonomika a management**  
Název tématu: **Nesrovnalosti v projektech EU a jejich řešení**  
Zadávací katedra: **Katedra financí a účetnictví**

Zásady pro vypracování:

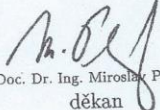
1. Definujte pojem nesrovnalost v projektech EU.
2. Analyzujte vývoj postupu řešení nesrovnalostí v ČR a SR.
3. Porovnejte postup řešení nesrovnalosti v ČR a SR.
4. Definujte příslušné finanční toky při řešení nesrovnalostí.
5. Formulujte závěry a doporučení vyplývající z této analýzy.

Rozsah grafických prací: **neuveđen**  
Rozsah pracovní zprávy: **60 - 80 stran**  
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**  
Seznam odborné literatury:

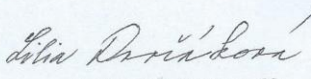
- NEMEC, Juraj; OCHRANA, František aj. *Kontrola ve veřejné správě*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010. 160 s., ISBN 978-80-7357-558-8
- *Účetnictví obcí, krajů, hl.m. Prahy, organizačních složek státu, příspěvkových organizací : finanční kontrola, přezkoumávání hospodaření : podle stavu k 28.1. 2008 : ÚZ - Úplné Znění č. 652*. Ostrava : Sagit, 2008. 208 s., ISBN 978-80-7208-664-1
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů
- Zákon č. 528/2008 Z.z. o eurofondech

Vedoucí diplomové práce: **Ing. Jitka Zborková, Ph.D.**  
Katedra financí a účetnictví

Datum zadání diplomové práce: **25. října 2014**  
Termín odevzdání diplomové práce: **24. dubna 2015**

  
Doc. Dr. Ing. Miroslav Plevný  
děkan



  
Prof. Ing. Lilia Dvořáková, CSc.  
vedoucí katedry

V Plzni dne 25. října 2014

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma

*„Nesrovnalosti v projektech EU a jejich řešení“*

vypracovala samostatně pod odborným dohledem vedoucí diplomové práce za použití pramenů uvedených v příložené bibliografii.

Plzeň dne 22.4.2015

.....

podpis autora

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucí diplomové práce Ing. Jitce Zborkové, Ph.D. za odbornou pomoc a cenné připomínky při zpracování diplomové práce.

Dále bych ráda poděkovala svému manželovi za podporu a trpělivost projevovanou po celou dobu mého studia.

## OBSAH

<b>ÚVOD .....</b>	<b>7</b>
<b>1 CÍL A METODIKA PRÁCE.....</b>	<b>8</b>
<b>2 OBECNÁ VÝCHODISKA .....</b>	<b>9</b>
2.1 MAKROEKONOMICKÁ CHARAKTERISTIKA VYBRANÝCH ZEMÍ.....	9
2.2 FONDY EVROPSKÉ UNIE.....	12
2.2.1 Charakteristika vybraných fondů EU.....	13
2.2.2 Programové období 2004 - 2006.....	14
2.2.3 Programové období 2007 – 2013.....	16
2.3 LEGISLATIVNÍ VÝCHODISKA EU .....	20
2.3.1 Nařízení EU vztahující se k nesrovnalostem .....	20
2.3.2 Instituce EU příslušné k řešení nesrovnalostí .....	23
2.4 LEGISLATIVNÍ A DALŠÍ VÝCHODISKA ČR .....	24
2.4.1 Metodické pokyny .....	25
2.4.2 Instituce.....	26
2.4.3 Právní předpisy.....	27
2.5 LEGISLATIVNÍ A DALŠÍ VÝCHODISKA SR .....	27
2.5.1 Metodické pokyny .....	28
2.5.2 Instituce.....	28
2.5.3 Právní předpisy.....	30
2.6 VYMEZENÍ DALŠÍCH ZÁKLADNÍCH POJMŮ.....	30
<b>3 NESROVNALOSTI – METODICKÝ NÁVOD ŘEŠENÍ.....</b>	<b>32</b>
3.1 STRUČNÝ ÚVOD K PROBLEMATICE NESROVNALOSTÍ.....	32
3.2 FINANČNÍ TOKY .....	35
3.2.1 Formy plateb .....	37
3.3 POSTUP ŘEŠENÍ NESROVNALOSTI.....	40
3.3.1 Identifikace nesrovnalosti .....	41
3.3.2 Šetření nesrovnalosti.....	42
3.3.3 Hlášení nesrovnalosti .....	42
3.3.4 Vymáhání a vrácení prostředků .....	44
3.3.5 Nápravná opatření, uzavření případu .....	46
3.3.6 Slovenská republika – postup řešení nesrovnalostí.....	46
3.4 KONTROLNÍ MECHANISMY .....	49
3.4.1 Systém kontrol v České republice.....	49
3.4.2 Systém kontrol ve Slovenské republice.....	51

3.5	STATISTIKA NESROVNALOSTÍ – NEJČASTĚJŠÍ NESROVNALOSTI.....	52
3.6	FINANČNÍ LIMITY ZÁKONA O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH.....	57
<b>4</b>	<b>KONKRÉTNÍ NESROVNALOST A JEJÍ ŘEŠENÍ .....</b>	<b>60</b>
4.1	MODELOVÝ PROJEKT A JEHO CHARAKTERISTIKY .....	61
4.2	ŘEŠENÍ ČR .....	62
4.3	ŘEŠENÍ SR.....	66
<b>5</b>	<b>VÝVOJ ŘEŠENÍ NESROVNALOSTÍ .....</b>	<b>69</b>
5.1	OPERAČNÍ OBDOBÍ 2004 - 2006 .....	69
5.2	OPERAČNÍ OBDOBÍ 2007 - 2013 .....	70
5.3	SROVNÁNÍ SE SR .....	72
	<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>74</b>
	<b>SEZNAM TABULEK .....</b>	<b>77</b>
	<b>SEZNAM OBRÁZKŮ .....</b>	<b>77</b>
	<b>SEZNAM ZKRATEK .....</b>	<b>78</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>79</b>
	<b>ABSTRAKT .....</b>	<b>83</b>
	<b>ABSTRACT.....</b>	<b>84</b>

## Úvod

Předkládaná diplomová práce se zabývá „Nesrovnalostmi v projektech EU a jejich řešením“. Cílem práce je provést srovnání na základě analýzy postupu řešení nesrovnalostí, které vznikají v projektech financovaných ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti v České a Slovenské republice. Pro práci byly záměrně zvoleny tyto dvě země, protože mají obdobný historický vývoj ve 20. století a jejich začlenění do země Evropské unie proběhlo ke stejnému datu. Na základě provedeného rozboru a srovnání stavu by měl být stanoven závěr, jak probíhají finanční toky v souvislosti s nesrovnalostmi, jak je časově náročné konkrétní vyřešení nesrovnalosti. Závěrem bude doporučena změna nastavení systému v ČR, pokud bude vhodná.

Evropská unie poskytuje finanční podporu na základě sedmiletých operačních období, pro která jsou vždy definovány cíle a možnosti dosažení těchto cílů. Jak Česká republika, tak Slovenská republika vstoupily do Evropské unie k 1. 5. 2004, tedy do již běžícího sedmiletého operačního období. V letech 2007-2013 obě země již mohly plně využít celé časové období pro čerpání z fondů EU. Od roku 2014 obě země mohou využívat podporu z operačního období 2014-2020.

Nesrovnalosti v projektech fondů EU v obou zemích jsou evidovány již v prvním operačním období. Obě země se stále učí jak efektivně a bez chyb čerpat finanční prostředky. V rámci této diplomové práce budou pro analýzu a komparaci použity především údaje z operačního období let 2007-2013.



# 1 Cíl a metodika práce

V úvodní části diplomové práce je uvedena ekonomická situace, dále legislativní a další východiska obou zemí pro čerpání fondů EU s přihlédnutím na zaměření diplomové práce tj. nesrovnalosti. Součástí této části diplomové práce, je také seznámení s fondy EU jako takovými a s dotčenou legislativou EU. Čerpání z fondů EU je jak na národní, tak na nadnárodní úrovni složitý proces obsažený v mnoha legislativních a dalších dokumentech. V celé diplomové práci je proto přihlíženo ke konkrétnímu zaměření práce a to jsou nesrovnalosti.

V rámci dalších kapitol je uvedena analýza problematiky nesrovnalostí z dostupných zdrojů. Ke zpracování práce a dosažení stanoveného cíle bylo použito metody analýzy a komparace metodických postupů platných pro celonárodní úroveň v operačním období 2007 až 2013. Na typizované nesrovnalosti je podrobně uveden postup jejího řešení v ČR a v SR, jsou popsány jednotlivé dílčí kroky a povinnosti dotčených úřadů včetně časové náročnosti a příslušných finančních toků. Pro lepší uchopení typizované nesrovnalosti a popisu postupu jejího vyřešení, byl vybrán konkrétní operační program, na kterém je postup demonstrován. Byl zvolen Operační program Životní prostředí. V obou zemích má tento program shodný název a svým zaměřením si je velice podobný a tudíž vhodný pro komparaci. Rovněž k této volbě vedly praktické zkušenosti autorky získané v rámci zaměstnání na Řídícím orgánu tohoto programu.

Všechny metodiky i zákony, ze kterých je v následujícím textu čerpáno, jsou poslední platné verze, pokud není uvedeno jinak. Protože se stále ještě nacházíme (duben 2015) v běžícím operačním období 2007-2013, které bude ukončeno k 31. 12. 2015 jsou tyto dokumenty stále uplatňované při implementaci a rovněž je z nich vycházeno při nastavování systému čerpání v rámci dalšího operačního období.

Cílem práce je porovnat nastavený systém v ČR a SR. Pokud není uvedeno jinak, je v následujících kapitolách popsán vždy primárně postup platný v České republice, aniž je to přímo zmíněno. Při analýze a popisu systému nastaveném v SR je tato informace vždy v textu uvedena.

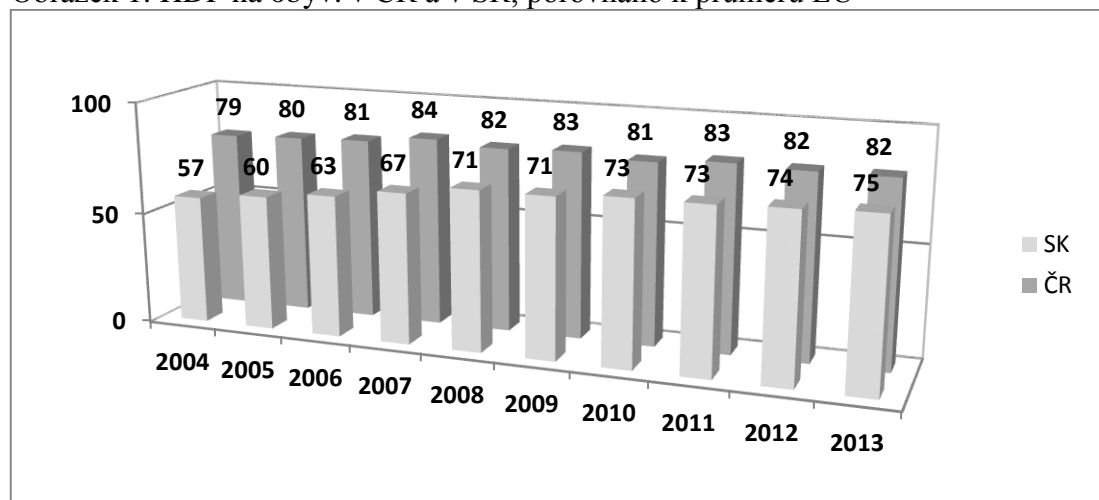
## 2 Obecná východiska

První část práce je věnována společným východiskům, ze kterých Česká a Slovenská republika vycházejí při čerpání evropských fondů, ekonomické situaci těchto zemí, systému evropských fondů, institucí zřízených Evropskou komisí pro řešení nesrovnalostí a příslušné evropské i české legislativě a dalším metodickým pokynům.

### 2.1 Makroekonomická charakteristika vybraných zemí

Česká republika (ČR) i Slovenská republika (SR) vstoupily do Evropské unie (EU) ke stejnému datu 1. května 2004. Na základě tohoto vstupu bylo obou zemím umožněno čerpat finanční prostředky ze strukturálních a dalších fondů tak, aby došlo k požadovanému hospodářskému růstu. Klíčové číslo pro určení čerpání této pomoci je hranice dosažení 75 % HDP na obyvatele k průměru EU v případě strukturálních fondů. V případě Fondu soudržnosti se jedná o dosažení 90 % HDP průměru EU. Výši HDP je ale nutno posuzovat v případě strukturálních fondů dle jednotlivých regionů NUTS II, nikoliv na základě celého členského státu, jak je tomu v případě Fondu soudržnosti. Regiony NUTS II neboli regiony soudržnosti jsou zřizovány pro potřeby spojené s koordinací a realizací politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Zkratka NUTS se používá pro tzv. územně statistické jednotky. [1]

Obrázek 1: HDP na obyv. v ČR a v SR, porovnáno k průměru EU



Zdroj: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>, vlastní zpracování 2015

Jakou výši dosahuje HDP dvou sledovaných zemí, můžeme vidět v obrázku č. 1. Česká republika dosahuje vyššího průměru než republika Slovenská. V uváděném období let 2006 až 2013 obě země vykazují rostoucí trend. Výše slovenského HDP pak roste dynamičtěji než české HDP. Ovšem Česká republika jako celek dosahuje hranici 75% HDP průměru EU, Slovensko tuto hranici zatím jako celek nepřekonalo. Hodnotu 90% HDP průměru EU, která je hranicí pro čerpání z Fondu soudržnosti, nepřekonal ve sledovaném období ani jeden stát.

Protože Česká republika jako celek od roku 2004 již přesahuje hranici 75 %, je vhodné dále podrobněji uvést, které regiony NUTS II tuto hranici překonávají. Napřed si vyjmenujme tyto regiony. Česka republika má sedm regionů NUTS II s názvy Praha, Střední Čechy, Severozápad, Severovýchod, Jihozápad, Jihovýchod, Střední Morava a Moravskoslezsko. Slovensko má čtyři regiony NUTS II s názvy Bratislavský kraj, Západné Slovensko, Stredné Slovensko a Východné Slovensko.

Obrázek 2: Regiony soudržnosti NUTS II v ČR a v SR

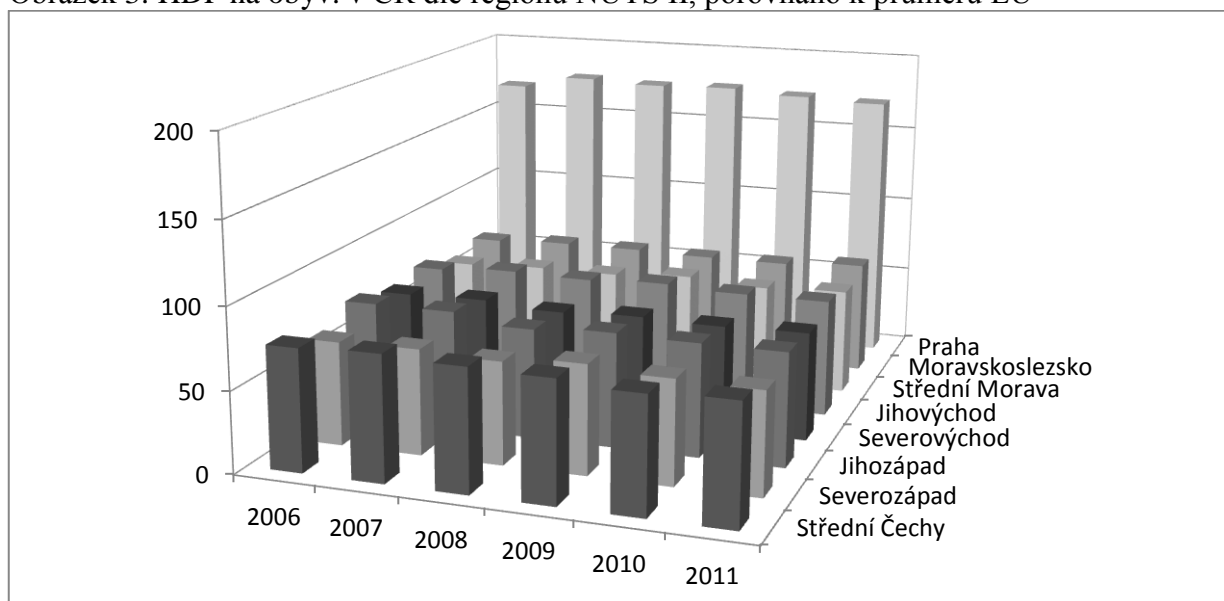


Zdroj:

[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/f/f2/NUTS\\_2\\_regions\\_in\\_the\\_EU-27\\_and\\_and\\_statistical\\_regions\\_at\\_level\\_2.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/f/f2/NUTS_2_regions_in_the_EU-27_and_and_statistical_regions_at_level_2.png)

V případě ČR se jedná o jediný region Praha, jehož HDP se pohybuje nad hranicí 75% HDP a to kolem 170 % průměru HDP EU. Dále pak některé regiony v ČR v letech 2006 až 2011 dosáhly přesně hranice 75 %. Jedná se o Střední Čechy a Jihovýchod. HDP na obyv. v ostatních regionech se pohybuje mezi 63 až 74 %. Nejnížší hodnoty HDP na obyvatele dosahuje region Severozápad.

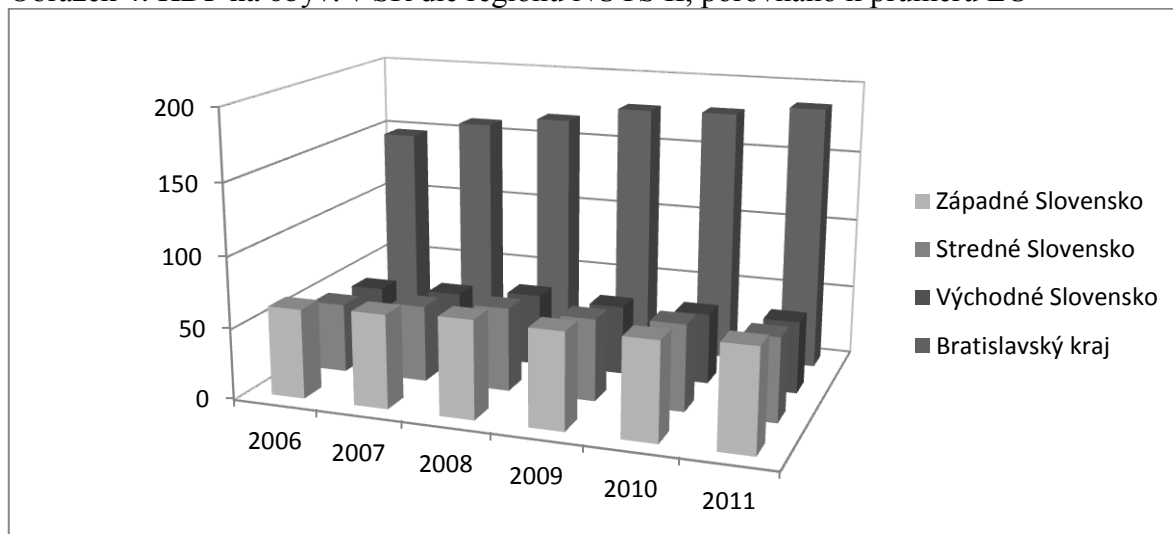
Obrázek 3: HDP na obyv. v ČR dle regionů NUTS II, porovnáno k průměru EU



Zdroj: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=tgs00006&plugin=>, vlastní zpracování 2015

Pokud stejným způsobem zhodnotíme Slovensko, tak i zde přesahuje region hlavního města Bratislavský kraj hodnotu 75% HDP. Ostatní tři regiony nedosáhly ve sledovaném období hranici 75% HDP. Jejich hodnoty se pohybují v rozmezí 44 až 72 %. V této zemi je jasný trend a to, že HDP poměrně výrazně klesá od západu směrem k východu. I přesto, že Bratislavský kraj má HDP na obyvatele od roku 2009 vyšší než region Praha, tak tento region nedokáže tzv. vytáhnout celou zemi a průměr HDP za celé Slovensko nedosahuje 75 % tak, jak je tomu v případě České republiky. Slovensko je tedy zemí s většími regionálními rozdíly a tudíž podpora ze strany Evropské unie by měla být vyšší v této zemi než v České republice. [2]

Obrázek 4: HDP na obyv. v SR dle regionů NUTS II, porovnáno k průměru EU



Zdroj: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sgs00006&plugin=1>, vlastní zpracování 2015

## 2.2 Fondy Evropské unie

První Evropské společenství bylo založeno v roce 1958. Jednotlivé fondy EU vznikaly postupně až v letech následujících. Šest zakládajících zemí – země Beneluxu, Velká Británie, Francie a Itálie – nevykazovaly přílišné regionální rozdíly (mimo jih Itálie) a tudíž nebylo potřeba regionální politiky. Vznik strukturálních a dalších fondů je podmíněn rozšířením společenství o nové členy či krizí probíhající v jednotlivých členských zemích a fondy tak vznikaly postupně. [3]

Finanční alokace jednotlivých fondů do jednotlivých zemí jsou stanovovány vždy na sedmileté období, které se nazývá tzv. programovým operačním obdobím. Česká i Slovenská republika jsou k dnešnímu dni již ve třetím programovém období. První období bylo zkrácené pouze od roku 2004 do roku 2006. Další programové období pak bylo v letech 2007 až 2013. Nyní se obě země nacházejí ve třetím programovém období, které začalo v roce 2014 a potrvá do roku 2020. Každý členský stát vypracuje pro dané období Národní rozvojový plán (NRP), dokument, který popisuje hlavní rozvojové problémy země. Na základě NRP byl pro období 2004 až 2006 vypracován dokument Rámec podpory společenství (RPS), pro období 2007 až 2013 Národní strategický referenční rámec (NSRR). Oba tyto názvy ukrývají obdobný dokument, který schvaluje Evropská komise. RPS i NSRR představují základní strategický a programový dokument pro využívání fondů EU. Systém operačních programů je

vypracován na základě NSRR (resp. RPS). Operační program je tedy dokument obsahující soubor priorit financovaných z fondů EU, jejichž dosažením jsou realizovány cíle regionální politiky. Na základě těchto dokumentů schválených Evropskou komisí je nastaven systém čerpání v jednotlivých členských zemích. [4] [5] [6] [7] [8] [9]

### 2.2.1 Charakteristika vybraných fondů EU

Pro pochopení systému řešení nesrovnalostí, který je nastaven v EU je vhodné přiblížit pojem strukturální fondy. Tyto fondy jsou finančním nástrojem regionální politiky, jejímž cílem je snižování regionálních rozdílů a podpora regionálního rozvoje. Obecně lze tedy říci, že strukturální fondy naplňují základní předpoklad existence Společenství a to je hospodářská a sociální soudržnost.

Chronologické založení fondů strukturální a regionální politiky, které jsou použity v následujícím textu, je toto:

➤ **Evropský sociální fond** (založen 1960, dále jen ESF)

Tento fond je určen pro podporu zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů, napomáhá vysoké úrovni zaměstnanosti, rovnému postavení mužů a žen.

➤ **Evropský fond regionálního rozvoje** (založen 1975, dále jen ERDF)

Nástroj pro financování společné regionální politiky, kritériem pro určení podpory jsou jednotlivé regiony NUTS II. Fond ERDF je určen na odstraňování zásadních regionálních rozdílů, snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje jednotlivých regionů.

Evropské společenství zřídilo i další strukturální fondy na podporu regionálního rozvoje. Nicméně v práci nejsou používány, proto zde nejsou uvedeny.

Třetím fondem, který bude v práci použit, je **Fond soudržnosti** neboli Kohezní fond (založen 1993, dále jen FS). Tento fond je určen na podporu nejchudších členských zemí (nikoliv regionů). Kritériem pro výběr země je HNP, které nepřesahuje 90% průměru EU. Dotace je poskytována Evropskou komisí přímo na konkrétní projekty. Na rozdíl od strukturálních fondů, kde jsou konkrétní projekty schvalovány až poté co Evropská komise schválí finanční objem prostředků pro daný fond, danou zemi a dané období. Finanční pomoc z Fondu soudržnosti je tedy komplementární k pomoci jednotlivým regionům, které poskytují strukturální fondy. [1]

## 2.2.2 Programové období 2004 - 2006

Nesrovnalosti vznikly v obou zemích již v prvním programovém období, tj. v letech 2004 až 2006. Proto je vhodné v následující kapitole uvést finanční alokace v jednotlivých letech.

V programovém období 2004 až 2006 byly stanoveny tři cíle v rámci politiky hospodářské a sociální soudržnosti a pro jejichž dosažení se využívaly prostředky strukturálních fondů:

### ➤ Cíl 1: Podpora rozvoje zaostávajících regionů

Tento cíl je zaměřen na regiony, jejichž HDP na obyvatele je za poslední tři roky nižší než 75% průměru Společenství. Operační programy tohoto cíle byly realizovány ve všech regionech mimo Prahy resp. Bratislavy. Smyslem je zvýšení konkurenceschopnosti regionů, rozvoj infrastruktury, podpora vzniku nových pracovních příležitostí.

### ➤ Cíl 2: Podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizací

Tento cíl je zaměřen na oblasti, kde dochází k sociálním a hospodářským změnám v sektoru průmyslu a služeb a vznikají tam strukturální problémy. Jedná se jak o venkovské oblasti, tak o městská sídla. Programy v tomto cíli jsou realizovány mimo regiony spadající pod Cíl 1, tudíž jsou realizovány pouze v Praze a v Bratislavě.

### ➤ Cíl 3: Podpora politiky zaměstnanosti a vzdělání

Cíl se soustředí na modernizaci systémů vzdělávání, odborné přípravy a zaměstnanosti. Programy v tomto cíli jsou realizovány mimo regiony spadající pod Cíl 1, tudíž jsou realizovány pouze v Praze a v Bratislavě. [10]

Fond soudržnosti stál v programovacím období 2004 až 2006 mimo tři výše uvedené cíle. Projekty financované tímto fondem byly administrovány v rámci samostatného operačního programu s jednoduchým názvem Fond soudržnosti v případě ČR a Kohezní fond v případě SR.

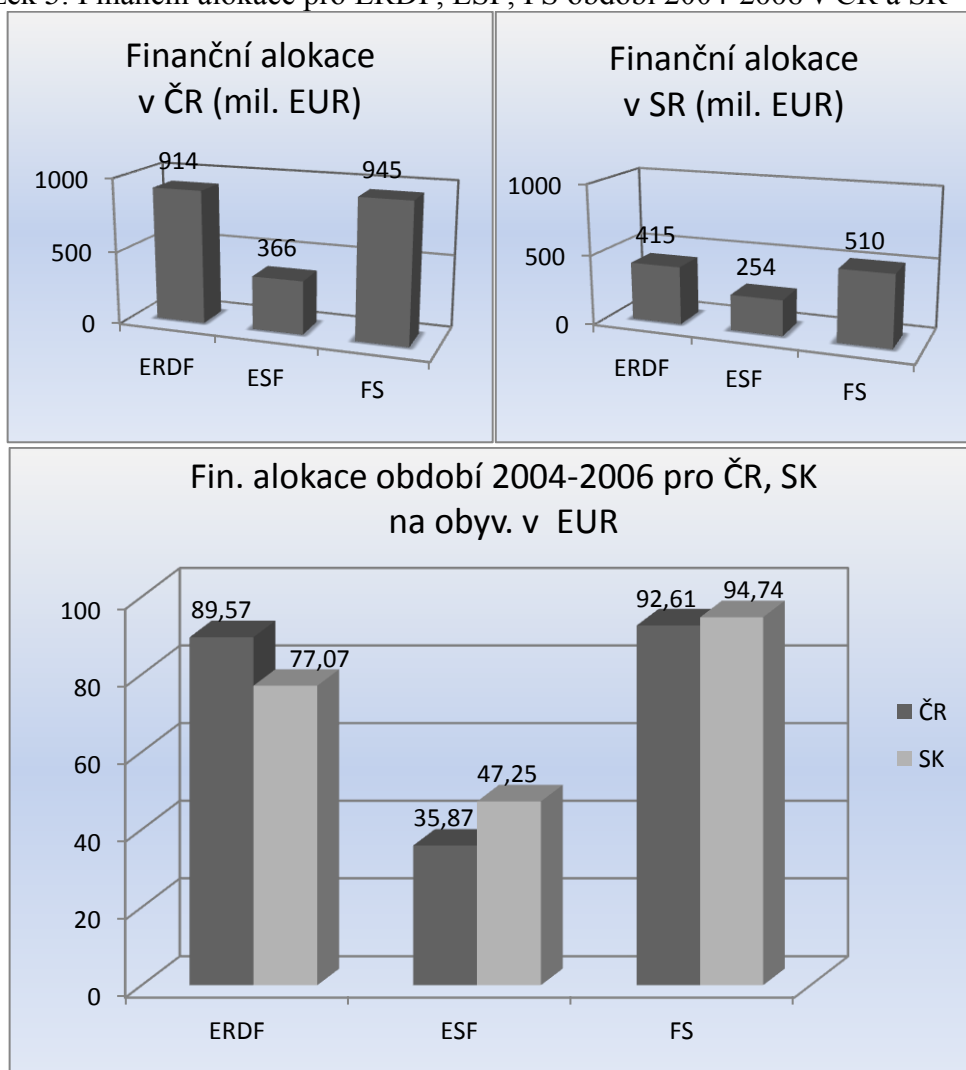
Pro Českou republiku v období 2004 až 2006 byla finanční alokace 1 280,4 mil. EUR pro strukturální fondy (Evropský fond regionálního rozvoje a Evropský sociální fond) a 945,3 mil. EUR pro fond soudržnosti. Prostředky fondu ERDF (914,3 mil. EUR)

a ESF (366,1 mil. EUR) byly rozděleny do sedmi operačních programů v celkové finanční výši 914,3 mil. EUR. Fond soudržnosti měl samostatný operační program. [5]

Finanční alokace pro Slovenskou republiku období let 2004 až 2006 byla 668,83 mil. EUR pro strukturální fondy (ERDF + ESF) a 509,7 mil. EUR pro fond soudržnosti. Z fondu ERDF (414,64 mil. EUR) a ESF (254,19 mil. EUR) bylo financováno šest operačních programů. Fond soudržnosti měl samostatný operační program. [8]

Všechny výše uvedené částky se týkají poskytnutých prostředků pouze z fondů EU (někdy se nazývá příspěvek EU). Při realizaci projektů z hrazených z těchto fondů musí být doplněny o národní spolufinancování (národní příspěvek). Maximální možná hranice financování z rozpočtu EU je 75% způsobilých výdajů projektů.

Obrázek 5: Finanční alokace pro ERDF, ESF, FS období 2004-2006 v ČR a SR



Zdroj: [5], [8], vlastní zpracování, 2015



### 2.2.3 Programové období 2007 – 2013

Pro programové období let 2007 až 2013 došlo ke změnám v nastavení čerpání fondů EU a byly určeny nové cíle hospodářské a sociální soudržnosti. Přičemž dosažení těchto cílů se neděje již jen pomocí strukturálních fondů, ale také pomocí fondu soudržnosti.

Cíle regionální politiky jsou tyto:

➤ **Cíl 1: Konvergence**

Tento cíl je zaměřen na podporu růstu a tvorby pracovních míst v regionech NUTS II, jejichž HDP na obyvatele je nižší než 75% průměru Společenství. Dále z tohoto fondu mohou čerpat státy (regiony NUTS I), jejichž HNP je nižší než 90 %. Jedná se o všechny regiony NUTS II ČR i Slovenska mimo Prahu a Bratislavu. Cíl je financován jak z ERDF a ESF, tak také z FS.

➤ **Cíl 2: Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost**

Je zaměřen na podporu ekonomických změn v průmyslových, městských a venkovských regionech NUTS II, ale také na NUTS I (jednotlivé členské státy), jejichž hodnoty HDP i HNP překračují hraniční limity pro zařazení do cíle Konvergence. Spadá sem Praha a Bratislava a fondy, ze kterých je cíl financován, jsou ERDF a ESF.

➤ **Cíl 3: Evropská územní spolupráce**

Cíl je zaměřen na podporu přeshraniční spolupráce regionů NUTS III, které se nacházejí podél pozemních hranic vnitřních a také některých vnějších. Jinak řečeno smyslem cíle je harmonický a vyvážený vývoj v EU. Je financován z ERDF a spadají sem všechny regiony dotčené regiony ČR. V SK tento cíl není realizován v rámci NSRR, ale na základě samostatných operačních programů. Členský stát má na výběr, zda bude tento cíl realizovat pod NSRR nebo samostatně. [11]

Finanční částky poskytovány v tomto byly absolutně i relativně vyšší, než v období předcházejícím.

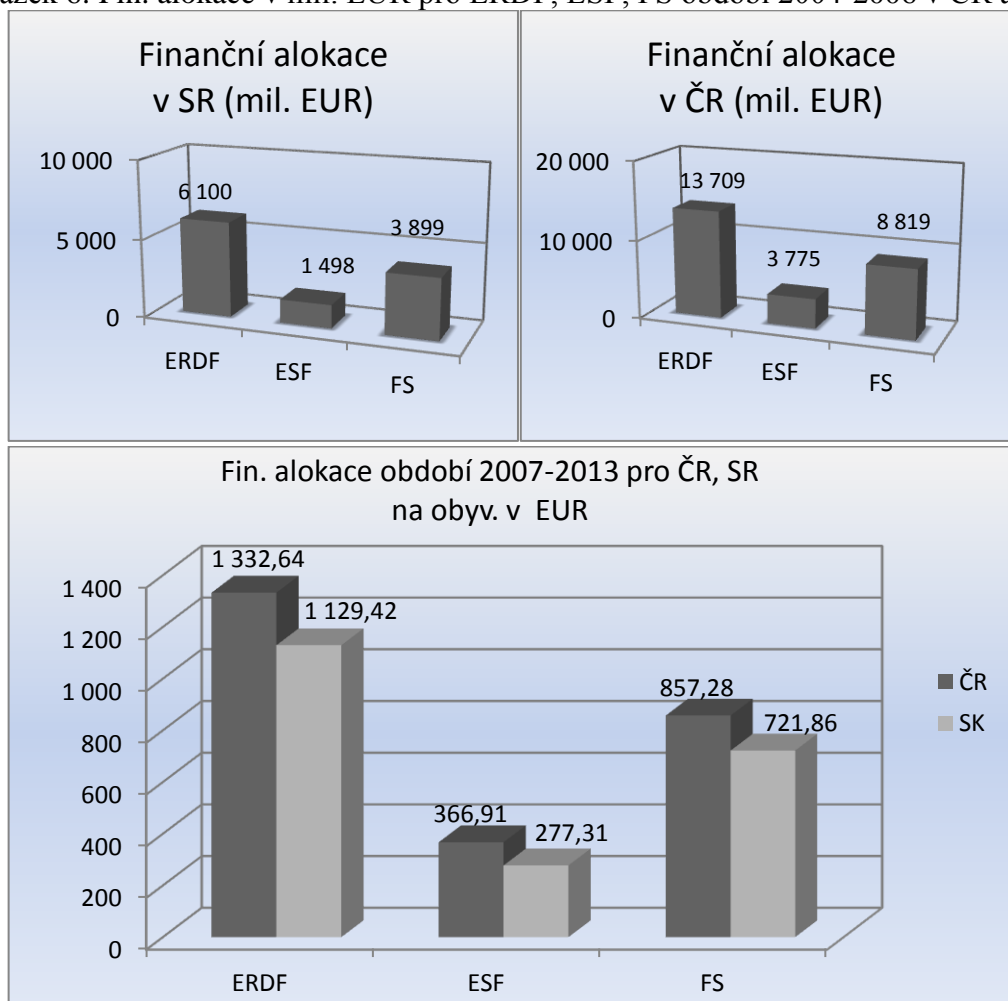
V případě České republiky byla částka poskytnuta z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti ve výši 26 302,64 mil. EUR. Největší podíl je opět vyčleněn na fond ERDF a to 13 709,10 mil. EUR. Fond

soudržnosti měl alokaci 8 819,02 mil. EUR a ESF měl alokaci 3 774,52 mil. EUR. V rámci období bylo z tohoto finančního obnosu administrováno celkem 17 operačních programů. [6]

Slovenská republika měla v období let 2007 až 2013 také vysokou alokaci zdrojů ze strany fondů EU. Poskytnuté finanční prostředky byly ve výši 11 496,47 mil. EUR. Fond ERDF měl alokaci 6 099,99 mil. EUR, fond soudržnosti 3 898,74 mil. EUR a fond ESF 1 497,74 mil. EUR. Finanční prostředky byly administrovány v rámci 11 operačních programů. [9]

Všechny výše uvedené částky se týkají prostředků pouze z fondů EU a při realizaci projektů z nich hrazených musí být doplněny o národní spolufinancování. Max. možná hranice financování z rozpočtu EU je 85% způsobilých výdajů projektů.

Obrázek 6: Fin. alokace v mil. EUR pro ERDF, ESF, FS období 2004-2006 v ČR a SR



Zdroj: [6], [9], vlastní zpracování, 2015

Počet schválených a realizovaných operačních programů byl v období let 2004 až 2006 nižší než v letech 2007 až 2013 a to v obou zemích. V tabulce č. 1 je uveden přehled operačních programů pro obě období a obě země. V prvním operačním období byl počet programů téměř shodný, lišil se pouze o jeden ve prospěch ČR. Pokud porovnáme zaměření operačních programů, nalezneme vždy odpovídající dvojici v obou zemích.

V období 2007 až 2013 je již počte programů odlišný. V rámci Cíle 1 – Podpora zaostávajících regionů byly v ČR schváleno 15 programů, v SR 10 programů. V ČR došlo ke schválení sedmi regionálních operačních programů, které na Slovensku byly realizovány v rámci jednoho operačního programu. Rovněž Cíl 3 – Evropská územní spolupráce se liší, v ČR je realizován pomocí sedmi operačních programů v rámci NSRR, Slovenská republika využila možnost tento cíl nerealizovat v rámci NSRR.

Tabulka 1: Přehled operačních programů financovaných z ERDF, ESF a FS – srovnání ČR a SR

<b>2004-2006</b>			
<b>Cíl 1 - Podpora rozvoje zaostávajících regionů</b>		<b>Cíl 2 - Podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizací</b>	
		<b>Cíl 3 - Podpora politiky zaměstnanosti a vzdělání</b>	
OP Průmysl a podnikání	Sektorový OP Priemysl a služby	Jednotný programový dokument pro Cíl 2	Jednotný programový dokument NUTS II – Bratislava Ciel 2
OP Rozvoj lidských zdrojů	Sektorový OP Ludské zdroje	Jednotný programový dokument pro Cíl 3	Jednotný programový dokument NUTS II – Bratislava Ciel 2
OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství	Sektorový OP Polnohospodarstva a rozvoje vidieky		
OP Infrastruktura	OP Základná infraštruktura		
Společný regionální OP			

2007-2013					
Cíl 1 - Konvergence		Cíl 2 - Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost		Cíl 3 - Evropská územní spolupráce	
OP Doprava	OP Doprava	OP Praha – Konkurenceschopnost	OP Bratislavský kraj	Cíl je realizován v rámci NSRR. Jedná se o sedm operačních programů.	Cíl není realizován v rámci NSRR.
OP Životní prostředí	OP Životní prostředí	OP Praha – Adaptabilita			
OP Podnikání a inovace	OP Konkurenceschopnost a hospodářský rast	Pozn.: * OP je tzv. víceúčelový tj. že naplňuje jak Cíl 1 tak i Cíl 2.			
OP Výzkum a vývoj pro inovace	OP Výzkum a vývoj*				
OP Vzdělávání a konkurenceschopnost*	OP Vzdělávanie*				
OP Lidské zdroje a zaměstnanost*	OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia*				
OP Technická pomoc*	OP Technická pomoc				
Regionální OP (sedm samostatných OP)	Regionálny OP				
Integrovaný OP*					
	OP Informatizácia spoločnosti				
	OP Zdravotníctvo				

Zdroj: [6], [9], vlastní zpracování, 2015

## 2.3 Legislativní východiska EU

Veškerá finanční pomoc, která plyne z fondů Evropské unie, musí být legislativně ošetřena jak na úrovni celého Společenství, tak na úrovni jednotlivých členských států. Evropská unie má tři formy závazných dokumentů. Jedná se o:

➤ **nařízení**

Je obecně závazné, aniž by bylo potřeba podnikat jakékoliv kroky v rámci národní legislativy (výjimka může být příliš obecné nařízení, které je potřeba doplnit prováděcím předpisem atp.).

➤ **směrnice**

Tento druh právního aktu je závazný a musí být přenesen do národního práva a způsob aplikace směrnice v národním právu musí být oznámen Komisi EU.

➤ **rozhodnutí**

Je také závazné pro příjemce (což může být stát, ale i fyzická a právnická osoba) a členské státy musí přijmout prováděcí opatření. [10]

### 2.3.1 Nařízení EU vztahující se k nesrovnalostem

Nesrovnalosti jsou v legislativě EU uvedeny v několika nařízeních. Pro zpracování následující kapitoly byl použit především vyhledávač Úředního věstníku Evropské unie EUR-lex [12], který umožňuje přístup k dokumentům, právním aktům a předpisům platných v rámci Evropské unie. Do této webové aplikace jsou nahrány příslušné dokumenty již z 60. let 20. století. Termín nesrovnalost se v dokumentech EU vyskytuje již od počátku vzniku společenství, kdy se týká především zemědělské politiky a konkrétních případů v této oblasti. Nicméně tak, jak je chápeme pro tuto práci tj. obecný pojem porušení pravidel pro příjem dotace ze strukturálních fondů či fondu soudržnosti, se tento termín objevuje na počátku 90. let 20. století. Potřeba vzniku obecných prováděcích pravidel pro postup řešení nesrovnalostí v projektech EU je vázána na konec 80. let, kdy došlo ke znásobení finančních prostředků vkládaných do strukturálních a dalších fondů. Toto navýšení souvisí se vstupem Španělska a Portugalska do Evropské unie v roce 1986.

Nařízení vztahující se k řešení nesrovnalostí jsou následující:

- **Nařízení EK č. 1681/1994** ze dne 11. července 1994 o nesrovnalostech a navrácení neoprávněně vyplacených částek v souvislosti s financováním strukturálních politik a organizaci informačního systému v této oblasti.

Z tohoto nařízení vyplývá povinnost pro každý členský stát, kdy do dvou měsíců od konce každého čtvrtletí musí sdělit Komisi nesrovnalosti, se kterými bylo započato soudní či správní šetření. V rámci tohoto hlášení je nutné podat detailní informace ohledně každé nesrovnalosti, tj. jaké ustanovení bylo porušeno, kterých fondů se porušení týká, částka, období, kdy k nesrovnalostem došlo a další informace. Ve stejné lhůtě se také informuje Komise o již hlášených nesrovnalostech, jak probíhá šetření těchto nesrovnalostí vč. částek, které se požadují k navrácení či již byly vráceny. Důležitou informací tohoto Nařízení je také stanovená finanční hranice pro hlášení nesrovnalostí. Ta je určena na 4000 ECU. Každá země společenství si tuto částku přepočte dle směnného kurzu uvedeného v Úředním věstníku a to vždy v první pracovní den roku, ve kterém jsou informace k nesrovnalostem sděleny. Nařízení se týká strukturálních fondů.

- **Nařízení EK č. 2035/2005**

Toto nařízení upravuje a rozšiřuje předešlé Nařízení č. 1681/1994. Nově vchází v platnost seznam informací, který je povinen zaslat členský stát Komisi v případě zjištění nesrovnalosti. Vůbec poprvé je také v tomto Nařízení definován pojem nesrovnalost tak, jak jej chápeme dnes v souvislosti se strukturální politikou. V Nařízení č. 1681/1994 se termín vyskytoval již v obecné rovině, nicméně nebyl konkrétně definován.

Vysvětlení pojmu nesrovnalost a souvisejících pojmů dle Nařízení EK č. 2035/2005 je následující:

- **„nesrovnalostí“** se rozumí jakékoli porušení ustanovení právních předpisů Společenství v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropských společenství, a to započtením neoprávněného výdaje do rozpočtu Společenství;
- **„hospodářským subjektem“** se rozumí jakákoli fyzická či právnická

osoba a ostatní subjekty, které se podílejí na realizaci pomoci z fondů, s výjimkou členských států při výkonu veřejných pravomocí;

- **„prvotním zjištěním ve správním nebo soudním řízení“** se rozumí první písemné posouzení příslušného správního nebo soudního orgánu, ve kterém se na základě konkrétních skutečností dospívá k závěru, že došlo k nesrovnalosti, aniž je tím dotčena možnost, že takový závěr může být podle průběhu správního nebo soudního řízení následně revidován či stažen;
- **„podezřením na podvod“** se rozumí nesrovnalost, která zavdává podnět k zahájení správního a/nebo soudního řízení na vnitrostátní úrovni s cílem určit, zda došlo k úmyslnému jednání a zejména zda došlo k podvodu podle čl. 1 odst. 1 písm. a) úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

V Nařízení EK č. 2035/2005 je také navýšena finanční hranice pro hlášení nesrovnalostí. Tato výše je určena 10 000 EUR. Směnný kurz se od doby platnosti Nařízení č. 2035/2005 určuje dle měsíce, ve kterém byl výdaj zaevidován do platebního orgánu operačního programu. Dříve se tento kurz určoval dle kalendářního roku, ve kterém výdaj vznikl. Například pro den 9.3.2015 je kurz české koruny k euru stanoven Českou národní bankou ve výši 27,250, tj. hraniční částka pro hlášení nesrovnalostí je 272 500 Kč.

#### ➤ **Nařízení EK č. 1831/1994**

Toto nařízení je obdoba Nařízení č. 1681/1994 a týká se fondu soudržnost. Povinnosti vyplývající z tohoto Nařízení jsou shodné v obou nařízeních.

#### ➤ **Nařízení EK č. 2168/2005**

Toto Nařízení je opět kopií Nařízení č. 2035/2005. Tedy vymezuje se v něm pojem nesrovnalost a související pojmy. Jsou konkrétněji určeny informace, které se musí zasílat na Komisi každé čtvrtletí a je zde určena nová finanční hranice pro hlášení ve výši 10 000 EUR, které se přepočítávají platným měsíčním kurzem do měny daného členského státu.

- **Nařízení Rady č. 2988/1995** o ochraně finančních zájmů Evropského společenství

Nařízení se týká nastavení obecných pravidel pro provádění kontrol, správních opatření a sankcí vztahujících se k nesrovnalostem. Je zde definován pojem nesrovnalost shodně, jak je již uvedeno výše v tomto textu.

- **Nařízení Rady č. 2185/1996** o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem

Toto nařízení rozšiřuje předešlé Nařízení č. 2988/1995. Specifikace se týká především formy provádění kontrol projektů ze strany komise, tj. jak jsou kontroly připravovány, jaký je jejich průběh a jaké dokumenty vztahující se k projektu jsou kontrolovány. [12]

S řešením nesrovnalostí souvisí i další nařízení a právní dokumenty. Výše uvedená nařízení byla vybrána jako nejpodstatnější.

### **2.3.2 Instituce EU příslušné k řešení nesrovnalostí**

S řešením nesrovnalostí souvisí také institucionální zastoupení zřízené v rámci Evropské unie. Pro tyto potřeby byl na základě Rozhodnutí č. 352/1999 zřízen **OLAF** neboli **European Anti-fraud Office (Evropský úřad pro boj proti podvodům)**. Vzniku úřadu předcházela Útvar pro koordinaci předcházení podvodům založený v roce 1988. Postupně se tomuto útvaru rozšiřovaly kompetence ve smyslu větší samostatnosti při odhalování a vyšetřování podvodů. V roce 1999 pak vznikl již zmiňovaný OLAF. Nařízení č. 1073/1999 se pak týká cílů, úkolů, postupů při vyšetřování a informování Evropské komise a dalších souvisejících úkonů úřadu OLAF. [13]

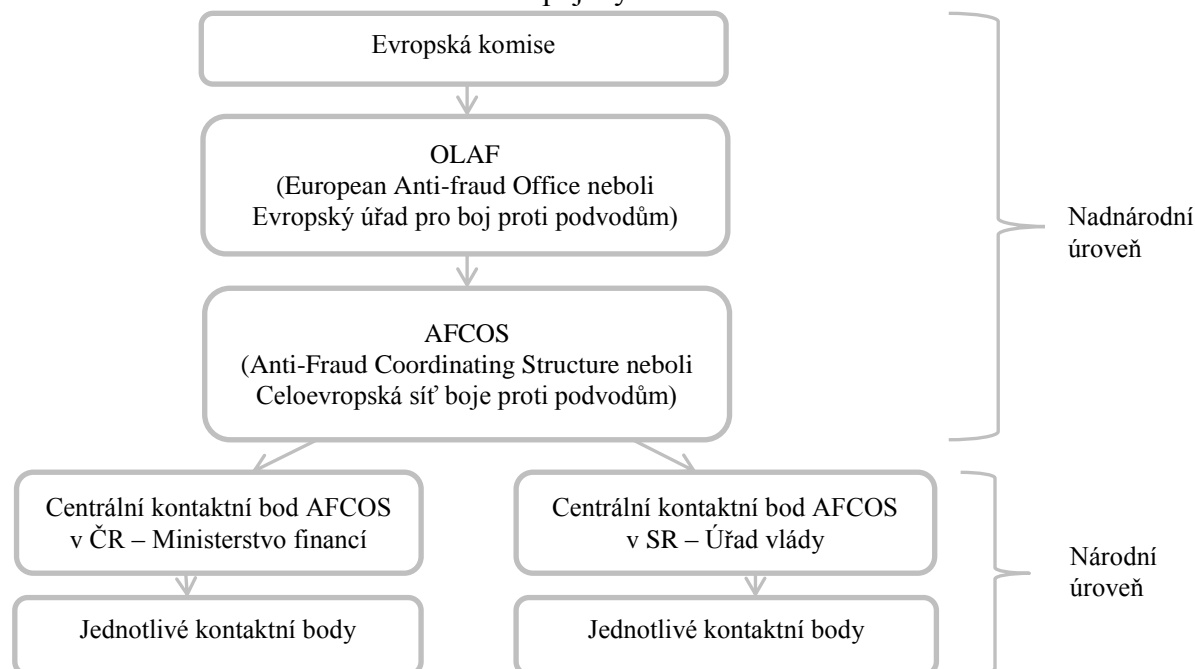
Přesto, že úřad OLAF má ve svém názvu termín „podvod“, je v jeho kompetenci také řešení nesrovnalostí. Podvod je na rozdíl od nesrovnalosti úmyslné jednání. Každá nesrovnalost tedy může být zároveň podvodem. Určit tuto skutečnost je pak otázkou v rámci šetření vzniklé nesrovnalosti.

Pod záštitou úřadu OLAF je zřízena síť celoevropská síť **AFCOS (Anti-Fraud Coordinating Structure)**. Každý členský stát má definované kontaktní body, které zajišťují komunikaci mezi jednotlivými členskými státy a úřadem OLAF v příslušné



problematicke. V České republice je zřízen centrální kontaktní bod sítě AFCOS na Ministerstvu financí a další lokální kontaktní body jsou zřízeny na příslušných Řídících orgánech Operačních programů a dalších úřadech. Na Slovensku je centrální kontaktní bod této sítě zřízen na Úřadu vlády SR v rámci sekce kontroly a boje proti korupci, kontaktní body jsou zřízeny na příslušných Řídících orgánech a další instituce. Úřadu OLAF jsou zasílány každé čtvrtletí k datu 15.3., 15.6., 15.9. a 15.12. Souhrnné hlášení o nesrovnalostech za dané čtvrtletí. Tuto povinnost plní Centrální kontaktní bod sítě AFCOS každého členského státu. [14] [15]

Obrázek 7: Schéma základních institucí zapojených do řešení nesrovnalostí



Zdroj: [14], [15], vlastní zpracování autorky, 2015

## 2.4 Legislativní a další východiska ČR

Nesrovnalosti, vysvětlení tohoto pojmu a vymezení souvisejících pojmů a náležitostí nutných k řešení jsou uvedeny ve výše popsaných nařízeních vydaných Evropskou komisí. Nicméně postup k jejich řešení není v nařízeních dostatečně konkretizován ani náležitě vysvětlen pro aplikaci v praxi. Každý členský stát si následně upřesňuje své metodické postupy dle svých zaběhnutých pravidel tak, aby výstupem byly

rozpracované postupy, které zároveň obsahují informace požadované v příslušných nařízeních.

### 2.4.1 Metodické pokyny

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR z pohledu nesrovnalostí plní v rámci České republiky roli **Národního koordinačního orgánu** a stanovuje tak jednotný postup při implementaci projektů ze strukturálních fondů či z Fondu soudržnosti. V jeho kompetenci je vydávání metodických postupů a pokynů pro administraci projektů. Metodiky týkající se implementace fondů (a tedy týkající se tak nesrovnalostí) na celorepublikové úrovni vydává také Ministerstvo financí. Tato jeho funkce vyplývá z jeho povinnosti koordinovat příjem zahraniční pomoci.

Jako **nejdůležitější metodické pokyny** týkající se nesrovnalostí lze vypsát tyto:

- Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007-2013;
- Pokyn CHJ č. 12 upravující metodiku hlášení nesrovnalostí zjištěných při implementaci strukturálních fondů, Fondu soudržnosti, Evropského rybářského fondu a v rámci financování společné zemědělské politiky Evropskému úřadu pro boj proti podvodům (OLAF);
- Manuál pro audit řídicích a kontrolních systémů operačních programů spolufinancovaných v programovém období let 2007 až 2013.
- Pravidla způsobilých výdajů pro programy spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na programové období 2007-2013;
- Závazné postupy pro zadávání zakázek spolufinancovaných ze zdrojů EU, nespádajících pod aplikaci zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách v programovém období 2007-2013;
- Programové dokumenty jednotlivých operačních programů;
- Prováděcí dokumenty k jednotlivým operačním programům;
- Operační manuály jednotlivých operačních programů. [14]

## 2.4.2 Instituce

Poskytování finanční pomoci ze strany Evropské unie pomocí fondů EU se děje na základě nastaveného systému operačních programů. Celý tento proces má svůj řád a přesně danou strukturu. Jednotlivé instituce zapojené do implementace mají přesně stanovené funkce, pravomoci a povinnosti. Pro potřeby této práce není nutné přesně charakterizovat instituce zapojené do implementace na nadnárodní úrovni tj. celoevropské. Vhodné je popsat především strukturu institucí zapojených do implementace v rámci České republiky.

Jak již bylo v předešlé kapitole uvedeno, Ministerstvo pro místní rozvoj plní funkci **Nejvyššího orgánu pro koordinaci** tzv. NOK. Zjednodušeně řečeno zaštiťuje všechny Operační orgány a celou implementační strukturu a je hlavní komunikátor s institucemi na celoevropské úrovni.

Na NOK institucionálně navazují jednotlivé **Řídící orgány (ŘO)**. Jsou to ministerstva, magistrát hl. m. Prahy a Regionální rady regionů soudržnosti NUST II. Každý Řídící orgán je zřízen k příslušnému Operačnímu programu. Toto jsou základní strategické dokumenty, na jejichž přípravě se NOK s řídicími orgány podílí. Operační programy jsou tematicky zaměřené a obsahují konkrétní výčet priorit a opatření, jak těchto priorit dosáhnout. Součástí těchto dokumentů je rovněž analýza stávajícího stavu, finanční plán a popis implementačního uspořádání programu.

Další navazující institucí jsou **Zprostředkující subjekty (ZS)**. Zřízení těchto orgánů je plně v kompetenci řídicích orgánů. ŘO určují strukturu ZS. Fakticky ve většině případů právě ZS komunikují s konečnými příjemci. [14]

Výše uvedenou linii lze považovat za linii řídicí v rámci implementační struktury. V této struktuře existuje dále platební linie. Ta je představována **Platebním a certifikačním orgánem**. Tuto funkci vykonává Ministerstvo financí ČR, konkrétně **Národní fond**. Úkolem je především zajistit koordinaci a řízení finančních toků z fondů EU, zajistit plynulost finančních toků k příjemcům.

Další linie v implementační struktuře je linie kontrolní. Tu zajišťuje **Auditní orgán**. Tento orgán je opět zřízen na Ministerstvu financí ČR jako **Centrální harmonizační jednotka pro finanční kontrolu**. Funkcí tohoto orgánu je kontrola a audit kontrolních a řídicích systémů programů. [10]

### 2.4.3 Právní předpisy

V rámci České republiky nalezneme mnoho zákonů a usnesení, které se nějakým způsobem vztahují k evropským fondům. Pokud konečný příjemce realizuje projekt financovaný např. ze strukturálních fondů EU, je potřeba, aby dodržel všechnu příslušnou národní legislativu. Jedná-li se tedy např. o stavební projekt, musí konečný příjemce dodržet všechnu legislativu týkající se staveb. Jakékoliv porušení zákona je důvodem k podezření na nesrovnalost. I přesto, že konečný příjemce je často soukromý podnikatel, je nutné řídit se zákony týkajícími se nejen oboru podnikání, ale také veřejných financí.

Nejdůležitější zákony týkající se fondů EU z pohledu řešení nesrovnalostí vznikajících v projektech jsou tyto:

- **Zákon č. 218/2000 Sb.**, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů;
- **Zákon č. 250/2000 Sb.**, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů;
- **Zákon č. 320/2001 Sb.**, o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů;
- **Vyhláška 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), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.;
- **Zákon č. 137/2006 Sb.**, o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.

[14]

## 2.5 Legislativní a další východiska SR

Stejně jako Česká republika má popsán systém implementace fondů EU v národní legislativě a dalších metodických dokumentech, má také Slovenská republika tyto obdobné dokumenty. Vzhledem k tomu, že obě země vstoupily do Evropské unie stejně a jejich ekonomický vývoj je obdobný, jsou velice vhodné pro srovnání.

### 2.5.1 Metodické pokyny

Metodiky a dokumenty obdobné charakteristiky týkající se řízení, implementace a kontroly fondů EU vydává **Centrálný koordinačný orgán (CKO)**. Tuto funkci v období let 2007 až 2013 střídavě vykonávalo Ministerstvo výstavby a regionálního rozvoja SR, dále Úrad vlády SR, následně Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálního rozvoja SR a od 1. 4. 2013 opětovně Úrad vlády Slovenskej republiky. Metodiky vydává také Ministerstvo financií SR.

Mezi metodické dokumenty týkající se řešení nesrovnalostí lze zařadit tyto:

- Systém finančného riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007 – 2013;
- Manuál nahlasovania nezrovnalostí;
- Metodický pokyn k určovaniu výšky vrátenia poskytnutého príspevku alebo jeho časti pri porešení pravidiel a postupov verejného obstaravania (Metodický pokyn CKO č. 11)
- Metodický pokyn k postupu RO a OA pri spolupráci s Úradom pre verejné obstarávanie SR pri kontrole verejných obstarávaní (Metodický pokyn CKO č. 15)
- Postupy pre vládny audit štrukturálnych fondov, Kohézneho fondu a Európskeho fondu pre rybné hospodárstvo a k nim vydané metodické usmernenia v planom znení
- Usmernenie č. 16/2008 k nezrovnalostiam v rámci finančného riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu pre programové obdobie 2004 - 2006 a programové obdobie 2007 - 2013
- Programové dokumenty jednotlivých operačných programů;
- Prováděcí dokumenty k jednotlivým operačním programům;
- Operační manuály jednotlivých operačních programů. [15]

### 2.5.2 Instituce

Slovenská republika má obdobně jako ČR nastavený celý systém pro čerpání pomoci z fondů EU, do kterého je zapojeno mnoho institucí. I v této zemi můžeme vidět tři linie implementační struktury.

Nejvyšším orgánem je **Centrálný koordinačný orgán (CKO)**, který v rámci Slovenské republiky plní zaštitující roli. V jeho kompetenci je celkové metodické nastavení čerpání dotací z fondů EU tj. koordinace, implementace, monitoring, hodnocení. Stejně jako Nejvyšší orgán pro koordinaci v ČR je jeho základní funkce strategická.

Pod linii řídicí neboli operační spadají jednotlivé **Řídící orgány**, což jsou tematicky příslušná ministerstva dle náplně daného Operačního programu nebo Úřad vlády. Řídící orgány mají v kompetenci zřízení **Zprostředkujícího subjektu** a delegování jimi vybraných pravomocí na tyto subjekty.

Další linii v implementační struktuře je platební linie. Ta je v případě Slovenska zajištěna **Certifikačním orgánem** a **Platební jednotkou**. Certifikační orgán je Ministerstvo financí SR. Platební jednotky jsou určeny pro každý Operační program v rámci řídicího orgánu.

Linii kontrolní plní **Orgán auditu**, který je zřízen také pod Ministerstvem financí. [16]

Obrázek 8: Schéma základních institucí zapojených do implementace fondů EU s hlavními procesními liniemi (platí pro ČR i SR)



Zdroj: [16], vlastní zpracování autorky, 2015

### 2.5.3 Právní předpisy

Ve Slovenské republice se poskytování dotací z fondů EU dotýká stejně jako v ČR mnoho zákonů. Asi nejvýraznější rozdíl v této legislativní oblasti můžeme vidět v tom, že Slovensko má od roku 2008 zákon, který se týká pouze poskytování finanční podpory z fondů Evropského společenství. Informace, které v České republice ohledně fondů EU nalezneme v mnoha zákonech či metodických příručkách, je ve slovenské legislativě uvedeno v rámci jednoho zákona.

Nyní vyjmenujme nedůležitější zákony z pohledu řešení nesrovnalostí v projektech fondů EU:

- **Zákon č. 528/2008 Z.z.** o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho společenstva;
- **Zákon č. 502/2001 Z.z.** o finančnej kontrole a vnútornom audite;
- **Zákon č. 523/2004 Z.z.** o rozpočtových pravidlech verejnej správy;
- **Zákon č. 25/2006 Z.z.** o verejnom obstarávaní. [16]

## 2.6 Vymezení dalších základních pojmů

**Konečný příjemce** – může to být soukromý nebo veřejný subjekt, který přijímá prostředky z fondů EU na konkrétní projekt;

**Monitorovací systém Central „MSC 2007“** – informační systém sloužící k monitorování implementace programů spolufinancovaných z fondů EU v ČR;

**Nevratná finanční pomoc neboli dotace** – peněžní prostředky poskytnuté na konkrétní projekt;

**Prioritní osa** – každý operační program je rozdělen do těchto os, tzv. priorit strategie rozvoje. Je to skupina souvisejících operací s měřitelnými cíli. Příkladem může být prioritní osa Zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní v OP Životní prostředí;

**Rozhodnutí o poskytnutí dotace** – právní akt, na základě kterého je příjemci vyplacena dotace. Rozhodnutí vydává řídicí orgán, obsahuje podmínky vyplacení dotace. Přílohou rozhodnutí může být Smlouva o poskytnutí dotace a další dokumenty;

**Technická asistence** – peněžní prostředky vyčleněné v rámci každého operačního programu na pokrytí nákladů na řízení, kontrolu, monitorování, analýzu aj. daného operačního programu;

**Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ÚOHS** – úřad dohlížející na zadávání veřejných zakázek a koncesí;

**Výzva** – je vyhlášena řídicím orgánem jako období s konečným termínem pro přijímání žádostí o dotaci. Po jejím ukončení probíhá vyhodnocení žádostí a výběr žádostí k financování;

**Způsobilé výdaje** – jsou to uznatelné náklady na projekt, které vznikly v souladu s veškerými příslušnými pravidly. Výdaje na projekt musí být přiměřené a splňovat pravidlo efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti. Jsou to náklady, z nichž je část hrazena příspěvkem z fondů EU;

**IT Monitorovací systém „ITMS“** - informační systém sloužící k monitorování implementace programů spolufinancovaných z fondů EU v SR. [17]



### 3 Nesrovnalosti – metodický návod řešení

V následující kapitole bude provedena podrobná analýza nesrovnalostí vznikajících v projektech fondů EU. K nesrovnalostem může docházet na všech úrovních projektového řízení. I zdánlivě jednoduchý krok v rámci projektového cyklu může být proveden špatně a vést k pochybení.

#### 3.1 Stručný úvod k problematice nesrovnalostí

Dle Nařízení EK č. 2035/2005 je nesrovnalost jakékoli porušení ustanovení právních předpisů Společenství v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropských společenství, a to započtením neoprávněného výdaje do rozpočtu Společenství. Jedná se o úmyslné i neúmyslné porušení. Metodika finančních toků pak tento pojem upravuje a rozšiřuje a to ve smyslu porušení národní legislativy, které vede ke ztrátě souhrnného rozpočtu ČR započtením neoprávněného výdaje do veřejného rozpočtu ČR. Toto rozšíření definice poukazuje na to, že při nesrovnalostech dochází k **porušení rozpočtové kázně** tj. nedodržení podmínek stanovených v právním aktu o poskytnutí podpory. Toto porušení může vést k odvodu neoprávněně použitých finančních prostředků zpět poskytovateli.

Vzhledem k tomu, že Řídící orgány v programovém období let 2007 až 2013 byli jak ministerstva, tak také Regionální rady regionu soudržnosti a magistrát hl. m. Prahy, je porušení rozpočtové kázně chápáno takto:

- dle §44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech se jedná o neoprávněné použití prostředků ze státního rozpočtu a jiných peněžních výdajů je jejich neoprávněný výdej, čímž byla porušena pravidla dána rozhodnutím, smlouvou atp. V případě porušení rozpočtové kázně dochází k vymáhání příslušné částky dle §44a zákona o rozpočtových pravidlech.
- dle §22 zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je porušení rozpočtové kázně chápáno jako neoprávněné použití či zadržení peněžních prostředků z rozpočtu územního samosprávného celku, městské části hl. m. Prahy, Regionální rady regionu soudržnosti, svazku obcí. Tyto subjekty

v případě porušení uloží osobě, která zákon porušila, odvod příslušné částky do svého rozpočtu. Vše se děje na základě zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

K nesrovnalostem může dojít na straně poskytovatele dotací (celá soustava institucí), tak na straně konečného příjemce. Obě tyto strany spadají do již dříve vymezeného termínu hospodářský subjekt (Nařízení EK č. 2035/2005). Jako základní vztah pro vznik nesrovnalostí se právě považuje vztah v rámci veřejné správy, kdy poskytovatelem je orgán veřejné správy a tudíž lze následně aplikovat zákony platné pro veřejnou správu (zákon o finanční kontrole, rozpočtové zákony). [18]

Důležitým krokem v případě šetření nesrovnalostí je zjištění, zda došlo k porušení zákona 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Pokud ano, pak nesrovnalost prošetří Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. V případě neporušení tohoto zákona, šetří řídicí orgán nesrovnalost sám (tento typ nesrovnalosti pak řadíme mezi tzv. **ostatní nesrovnalosti**). Další krok v šetření je určení, zda nesrovnalost způsobila porušení rozpočtové kázně. Pokud ano, opět ji šetří ÚOHS a neoprávněně použitou finanční částku vymáhá finanční úřad.

V rámci nastavení systému čerpání mohou vznikat i tzv. **systemové nesrovnalosti**, které se objevují u více projektů. Jejich vznik je dán nedostatky v řídicích a kontrolních mechanismech. [14]

Pro Slovenskou republiku nalezneme také několik způsobů členění nesrovnalostí. Každý způsob členění se dívá na nesrovnalosti odlišným pohledem. Do každého způsobu klasifikace lze začlenit všechny typy nesrovnalosti.

Systém členění nesrovnalostí nastavený dle evidence nesrovnalosti v rámci monitorovacího systému SR:

- **nesrovnalost vázána k Žádosti o platbu** je nejběžnějším typem. Všechny neoprávněné výdaje lze přiřadit k žádosti o platbu,
- **projektová nesrovnalost**. Tento typ použijeme pouze v případě, že nejsme schopni přiřadit neoprávněné výdaje k žádostem o platbu,
- **nesrovnalost v programové struktuře**. Tento typ se používá pouze výjimečně v případech, které jsou odsouhlasené certifikačním orgánem.

Na základě právního systému SR lze nesrovnalosti rozdělit takto:

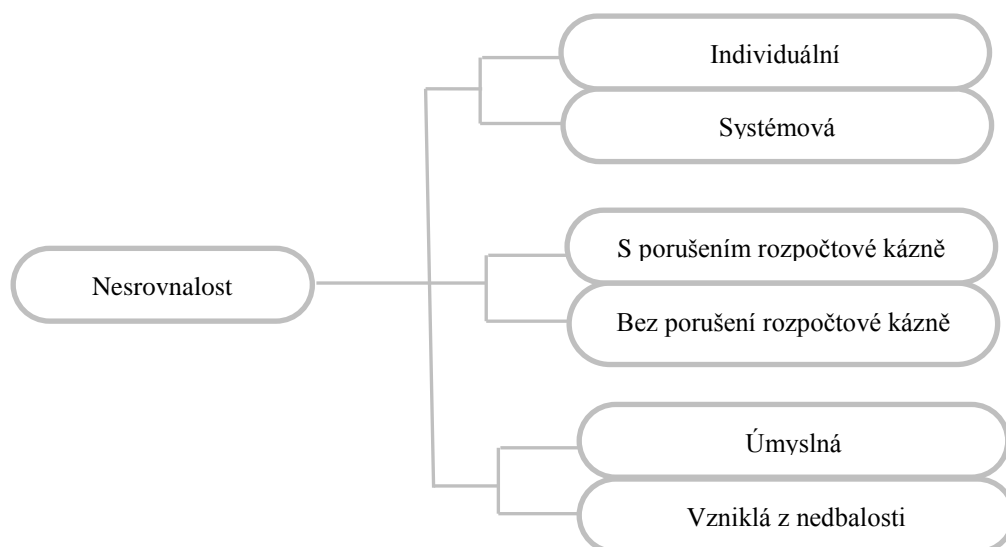
- nesrovnalost jako **porušení finanční disciplíny** dle zákona č. 523/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlech veřejné správy,
- nesrovnalost jako **trestný čin** dle ustanovení zákona č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon,
- nesrovnalost jako **porušení ustanovení zákona č. 25/2006 Z. z.**, o veřejném obstarávání,
- nesrovnalost jako **porušení ustanovení zákona č. 431/2002 Z. z.**, o účtování.

Další užívaný způsob členění ve Slovenské republice je:

- dle dopadu na systém řízení a kontroly na **individuální a systémovou**,
- dle finančního dopadu na nesrovnalosti **bez finančního dopadu, s finančním dopadem do státního rozpočtu SK, s finančním dopadem do státního rozpočtu SR a rozpočtu EU**. Hranicí pro určení dopadu do státního rozpočtu SK či do rozpočtu EU je, zda výdaj byl certifikován v rámci souhrnné žádosti o platbu certifikačním orgánem,
- dle druhu zavinění dělíme nesrovnalosti na **úmyslnou a vzniklou z nedbalosti**,
- dle kódů používaných při hlášení nesrovnalosti OLAF. [19]

Pro Českou republiku nebyl zjištěn takto striktně vymezený způsob členění nesrovnalostí na celonárodní úrovni. Přílohou metodického dokumentu k řešení nesrovnalostí v ČR jsou číselníky používané pro OLAF a pro monitorovací systém a také jsou v Metodickém pokynu - nesrovnalosti obsaženy všechny další informace, které v rámci Slovenské republiky nalezneme pod jednotlivými způsoby klasifikace nesrovnalostí. Rozdíl při klasifikaci nesrovnalostí z hlediska finančního dopadu je dán tím, že příjmy z rozpočtu EU jsou v rámci České republiky součástí státního rozpočtu a v rámci Slovenské republiky jsou tyto finance zasílány na mimorozpočtový účet zřízený pod Ministerstvem financí. Tento rozdíl nalezneme v termínu používaném v SR, který v ČR nepoužíváme a to bez finančního dopadu, s finančním dopadem do státního rozpočtu SK příp. i rozpočtu EU.

Obrázek 9: Základní dělení nesrovnalostí platné pro ČR i SR



Zdroj: [14], [19], vlastní zpracování, 2015

## 3.2 Finanční toky

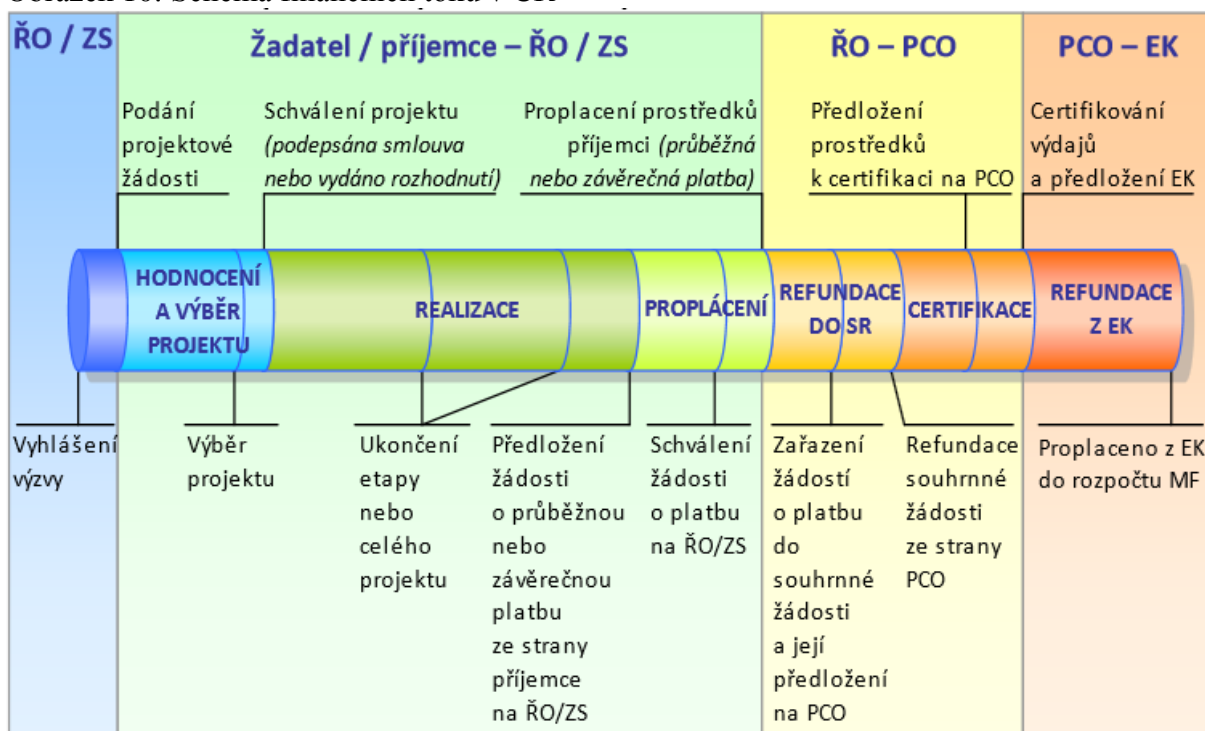
Nesrovnalosti a jejich řešení úzce souvisí s finančními toky. Pokud dojde k neoprávněnému užití finančních prostředků, je možným způsobem nápravy jejich vrácení. Pro správné pochopení systému financování, je vhodné stručně nastínit proces administrace projektů hrazených z fondů EU a její jednotlivé kroky včetně finančních toků.

1. **Hodnocení a výběr projektů.** Tento proces zabezpečuje řídicí orgán nebo zprostředkující subjekt, který vyhlásí výzvu, tj. určí, jaké typy projektových žádostí v jakém časovém období mohou žadatelé zasílat na příslušnou instituci. Řídicí orgán určí také finanční alokaci - množství peněz, které se může v dané výzvě celkově vyčerpat. Pokud chce žadatel uspět a dosáhnout na dotaci, je nutné zpracovat žádost dle všech náležitostí a požadavků a věnovat přípravě projektu náležitou pozornost. ŘO či ZS po uzavření výzvy vyhodnotí projekty a určí, které se budou realizovat v rámci dotačního titulu.
2. **Realizace.** Samotná realizace projektu začíná vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo podepsáním smlouvy. Na základě délky časového období realizace projektu a typu projektu dochází k průběžným platbám nebo k pouze jedné závěrečné platbě.

3. **Proplácení příjemcům.** Na základě žádostí o platbu, která je schválena ŘO/ZS, probíhá proplácení prostředků příjemcům. Veškeré žádosti o platbu musí příjemce doložit pomocí podkladů, které prokážou účelné vynakládání prostředků v souladu s projektovou žádostí.
4. **Refundace do státního rozpočtu.** ŘO/ZS jednotlivé žádosti o platbu od různých žadatelů zařadí do souhrnné žádosti o platbu a tuto žádost pak zašle na Platební a certifikační orgán, který ji refunduje – proplatí příslušné žádající instituci.
5. **Certifikace.** Tuto činnost provádí Platební a certifikační orgán před tím, než odešle žádost o platbu na Evropskou komisi. Při proplácení výdajů příjemcům viz bod č. 4, dochází k tzv. předfinancování. Proplácení žádostí o platbu se děje v celé výši ze státního rozpočtu. PCO žádost proplatí a až poté ji zasílá na Evropskou komisi a žádá o její proplacení. Tuto činnost dělá zpravidla třikrát ročně za každý operační program. Před zasláním je nutno žádost ještě tzv. certifikovat. V rámci certifikace musí PCO ověřit správnost výkazů výdajů pomocí několika kroků.
6. **Refundace z EK.** Pokud všechny předešlé akce proběhnou v pořádku, je posledním krokem finančních toků v rámci administrace projektů EU proplacení prostředků do rozpočtu Ministerstva financí. [18]

Projektový cyklus ve Slovenské republice je v některých bodech obdobný a v některých bodech odlišný od nastavení v České republice. Jako důležité odlišnosti v souvislosti s řešením nesrovnalostí jsou jinak nastavené finanční toky mezi příjemci a řídicími orgány a také finanční toky mezi Evropskou komisí a členskou zemí, v našem případě ČR a SR. Evropská komise zasílá certifikovanou finanční částku na zvláštní mimorozpočtový účet Platební a certifikační jednotky Ministerstva financí SR. Toto ministerstvo pak posílá jednotlivé požadované částky do rozpočtových kapitol jednotlivých řídicích orgánů, což jsou buď ministerstva, nebo Úřad vlády. Až poté se tyto peníze stávají součástí příjmů státního rozpočtu v rámci jednotlivých kapitol ministerstev, které jsou zároveň řídicími orgány (v České republice je systém nastaven tak, že finanční částky přicházející z EK na Ministerstvo financí jsou součástí příjmů státního rozpočtu). [16]

Obrázek 10: Schéma finančních toků v ČR



Zdroj: [http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/d92e08b1-4e8b-4f35-b7f5-5adf83a06cf8/04\\_CMZ\\_2014\\_IVQ\\_elektronicka.pdf?ext=.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/d92e08b1-4e8b-4f35-b7f5-5adf83a06cf8/04_CMZ_2014_IVQ_elektronicka.pdf?ext=.pdf), strana 9

### 3.2.1 Formy plateb

Bod č. 3 **Proplácení příjemcům** v kapitole Finanční toky je vhodné detailněji rozpracovat, neboť zvolený níže popsaný způsob plateb ovlivňuje postup při řešení nesrovnalostí. Platbou v následujícím textu je tedy myšlen finanční tok mezi příjemcem a řídicím orgánem/platební jednotkou v České/Slovenské republice.

Formy plateb jsou následující:

➤ **platby ex-post (následné proplacení výdajů) - ČR**

Příjemce zasílá žádost o platbu až po té, co jsou prostředky vynaloženy. Součástí žádosti o platbu (ŽoP) jsou faktury včetně výpisu z bankovních účtů. Zprostředkující subjekt má 20 pracovních dní na kontrolu. Poté je žádost postoupena Řídicímu orgánu, který opět provádí kontrolu ve lhůtě do 20 pracovních dnů. Pokud je vše v pořádku, dojde ve lhůtě 15 pracovních dní k proplacení. Maximální možná doba proplacení žádosti je tedy 55 pracovních dní.

➤ **platby ex-ante (poskytnutí prostředků před realizací) - ČR**

Na základě intervalů uvedených Rozhodnutí o poskytnutí dotace může příjemce žádat o poskytnutí finančních prostředků jako tzv. předfinancování. Žádost o platbu se pak může skládat ze dvou částí, z vyúčtování již poskytnutých prostředků a ze žádosti o platbu prostředků dalších opět ve formě předfinancování. Obě části žádosti kontroluje ZS, následně ŘO. Vždy ve lhůtě 20 pracovních dní ode dne doručení. Pokud je kontrola v pořádku, dochází k proplacení do 10 pracovních dní po schválení. Maximální možná doba proplacení žádosti je tedy 50 pracovních dní.

➤ **systém předfinancování - SR**

Tímto systémem se poskytují finanční prostředky v případě ERDF a Fondu soudržnosti. Příjemce předloží Řídicímu orgánu v rámci žádosti o platbu fakturu od zhotovitele, která je vystavena na základě smluvního vztahu. ŘO žádost do čtyř dnů zaregistruje v systému ITMS, provede kontrolu a do 35 následujících kalendářních dnů předá platební jednotce. Platební jednotka do 8 kalendářních dnů žádost o platbu zkontroluje, schválí a do dalších 4 kalendářních dní provede platbu na účet příjemce. Ten následně musí do 4 kalendářních dní od připsání na svůj účet poslat uvedenou částku zhotoviteli a do 10 kalendářních dní od připsání vyúčtovat žádost o platbu řídicímu orgánu. Maximální možná doba proplacení žádosti je tedy 51 kalendářních dní, celkové vyúčtování žádosti pak je 65 kalendářních dní.

➤ **systém zálohové platby - SR**

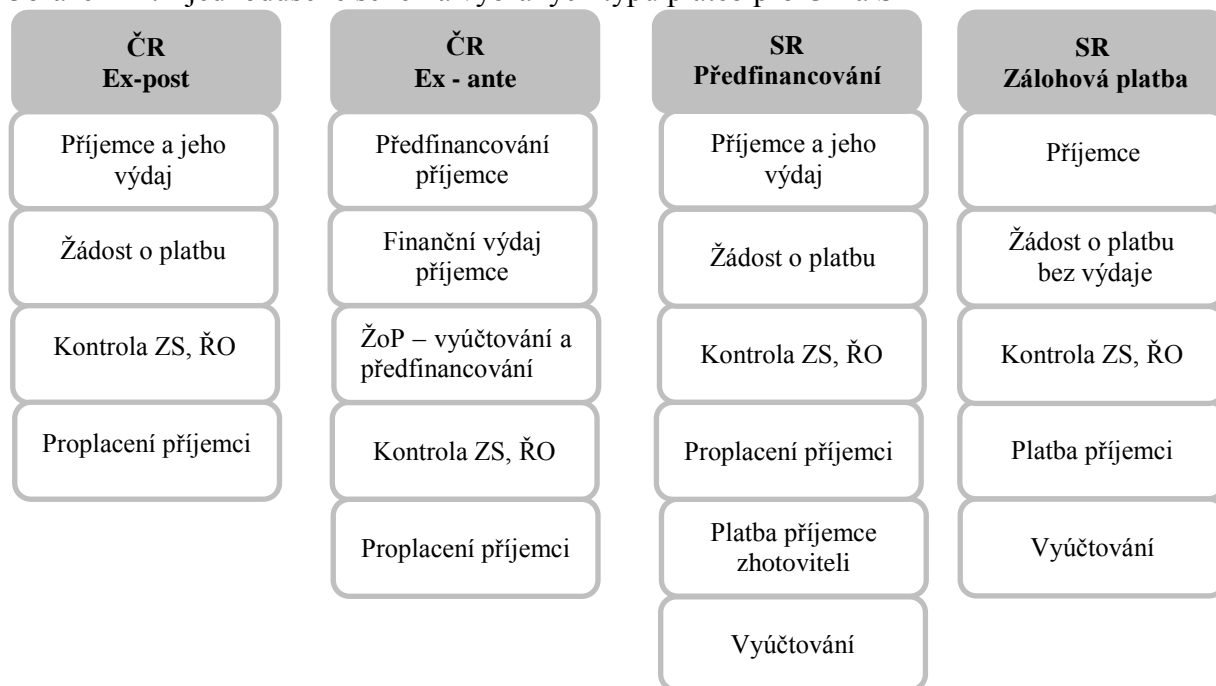
Zálohovým systémem se poskytují prostředky z ESF vždy a prostředky z ERDF a FS v případě, že příjemcem je státní rozpočtová organizace. Příjemce posílá žádost o platbu na řídicí orgán na základě Podmínek stanovených ve smlouvě o poskytnutí dotace. ŘO žádost do čtyř dnů zaregistruje v systému ITMS, provede kontrolu a do 14 následujících kalendářních dnů předá platební jednotce. Platební jednotka do 8 kalendářních dnů žádost o platbu zkontroluje, schválí a do dalších 4 kalendářních dní provede platbu na účet příjemce. Příjemce musí tuto zálohovou platbu vyúčtovat do 12 měsíců od jejího přijetí. Maximální možná doba proplacení žádosti je 30 kalendářních dní.

➤ **systém refundace – SR**

Refundace probíhá u závěrečné platby projektu, ať už byl před tím financován zálohově či systémem předfinancování. V obou případech může příjemce utratit pouze 95%

ze schválené výše způsobilých výdajů. Částku odpovídající zbylým 5% musí příjemce uhradit sám ze svých prostředků a poté, až ukončí projekt, může podat závěrečnou žádost o platbu.

Obrázek 11: Zjednodušené schéma vybraných typů plateb pro ČR a SR



Zdroj: [16], [18], vlastní zpracování, 2015

### ➤ financování Regionálních rad - ČR

V případě operačních programů, jejichž řídicími orgány jsou Regionální rady, je princip plateb obdobný (tedy ex-post a ex-ante), ale do finančního toku vstupuje navíc Ministerstvo pro místní rozvoj, jehož ministr vydává jednotlivá rozhodnutí o poskytnutí dotace na základě podkladů dodaných z jednotlivých úřadů Regionálních rad. Součástí vydání rozhodnutí je také odeslání finančních prostředků na účet Regionální rad. Příjemce předkládá žádosti o platbu na daný řídicí orgán, ten žádost kontroluje, proplácí příjemci. Finanční útvar této rady pak musí zajistit také zaslání žádosti na PCO a požádat ji o převod daných financí na příjmový účet MMR, ze kterého bylo zajištěno předfinancování. Formy finančních toků mezi příjemcem a řídicím orgánem jsou opět buď ve formě ex-ante nebo ex-post. Finanční toky u regionálních operačních programů jsou nastaveny poměrně komplikovaně a dochází zde k dvojímu předfinancování.



Způsob jednotlivých plateb příjemci se v rámci obou zemí liší. Termín předfinancování v případě finančních toků mezi příjemcem a platební jednotkou se v obou zemích používá pro zcela jiný proces. Lze konstatovat je, že na Slovensku příjemce hradí výdaje projektu do výše 95% finanční pomoci na základě finančních příjmů z dotace. V České republice má řídicí orgán možnost zasílat finanční obnosy dotace příjemci až poté co příjemce sám uskuteční výdaj. Druhá možnost v ČR je poskytnutí financí příjemci před tím, než uskuteční výdaj.

V Metodice finančních toků jsou ovšem uvedeny také výjimky pro některé z operačních programů v ČR. Mezi tyto výjimky patří i Operační program životní prostředí, kde je umožněno využívat institutu tzv. **modifikovaných plateb**. Součástí žádosti o platbu jsou neuhrazené nebo částečně uhrazené faktury, které ZS kontroluje ve lhůtě 25 pracovních dní. Po kontrole jsou ve lhůtě 5 pracovních dní finanční prostředky převedeny příjemci a ten je do 10 pracovních dní musí vyúčtovat formou výpisu z účtu. Tento systém financování je obdobný slovenskému systému předfinancování. [16] [18]

### 3.3 Postup řešení nesrovnalosti

Jako první je potřeba osvětlit, jak se nesrovnalosti identifikují. Dalším krokem je předání těchto informací příslušným úřadům a zahájení šetření. Nesrovnalost je také potřeba zaevidovat, nahlásit do monitorovacího systému a případně vymáhat neoprávněně použité prostředky. Tyto jednotlivé kroky se vzhledem k času potřebnému k jejich zpracování mohou prolínat. Z každého šetření by mělo vzniknout nápravné opatření k zamezení opakování situace. V kapitole Obecná východiska byly vyjmenovány základní instituce, které se podílejí na řešení nesrovnalostí. Nyní je ale nutno doplnit, že systém je složitější a jak následně uvidíme, do problematiky je zapojeno více orgánů a úřadů, které stojí mimo hlavní linii implementační struktury. Ačkoliv Řídicí orgán může delegovat mnoho svých činností včetně některých kroků souvisejících s nesrovnalostmi na Zprostředkující subjekt, tak stále nese hlavní odpovědnost za jejich řešení. V České republice je postup řešení nesrovnalosti stanoven metodikou vydávanou Ministerstvem pro místní rozvoj, Nejvyšším orgánem pro koordinaci a zákony o porušení rozpočtové kázně a o finanční kontrole. Na Slovensku je postup popsán v metodice vydávané Centrálním koordinačním útvarem, v zákoně o porušení rozpočtové kázně a o finanční kontrole, ale navíc je postup popsán také

v zákoně č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpoře poskytované z fondů Evropského společenstva.

Obrázek 12: Jednoduchý schématický postup řešení nesrovnalostí



Zdroj: [14], vlastní zpracování, 2015

### 3.3.1 Identifikace nesrovnalostí

Typizovanou nesrovnalost, jež je předmětem této práce, lze popsat jako pochybení, které vzniká na úrovni příjemců finanční pomoci z fondů EU v důsledku chyb při administraci projektů. Může se jednat např. o porušení zákona o výběrových řízeních, špatné vykazování způsobilých výdajů či špatně připravený projekt a další. Identifikovat nesrovnalost, řešit ji a monitorovat má vždy řídicí orgán. Nejčastějším způsobem odhalení nesrovnalosti jsou kontroly prováděné ať už řídicím či dalším orgánem, který má k tomuto výkonu pravomoc. Pokud dojde k opravě nalezené nesrovnalosti ještě před podáním žádosti o platbu, není vzniklý nedostatek považován za nesrovnalost, ovšem nesmí se jednat o porušení rozpočtové kázně, nesmí tedy být vynaloženy finanční prostředky.

Další způsob, jak je možné nesrovnalost identifikovat na úrovni řídicího orgánu, je od subjektů zapojených do implementace. Tyto subjekty mají povinnost oznámit podezření na nesrovnalost. Další možností vedoucí k odhalení nesrovnalosti může být externí kontrola příjemce.

Nesrovnalosti mohou vznikat nejen u příjemců podpory, ale i u zprostředkujících subjektů, řídicích orgánů, platebních a certifikačních jednotek. Vzhledem k tomu, že se v případě těchto úřadů jedná vždy o příjemce podpory z technické asistence, je nutné se řídit zákonem o veřejných zakázkách. Nedodržení ustanovení tohoto zákona může vést

k nesrovnalostem. U těchto orgánů může dojít také k porušení rozpočtové kázně. Další hrozbou je pro tyto instituce vznik systémové nesrovnalosti, který je podmíněn pracovními činnostmi orgánů zapojených do implementace tj. při vydávání metodik a dalších pokynů pro administraci projektů. Za nesrovnalost je také považováno neodhalení již vzniklých nesrovnalostí u ostatních orgánů implementační struktury. [14]

### **3.3.2 Šetření nesrovnalosti**

Řídící orgán posuzuje, zda je podezření na nesrovnalost opodstatněné. Pokud tomu tak je, zahájí šetření buď on, nebo předá na základě zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě podnět k zahájení řízení příslušnému orgánu. V případě, že byly zahájeny úkony dle trestního řízení zákona č. 141/1961 Sb. trestní řád, nebo nesrovnalost byla nahlášena auditním orgánem, útvarem interního auditu nebo Nejvyšším kontrolním úřadem, Finančním úřadem, policií, Ministerstvem financí, Evropskou komisí, pak řídicí orgán považuje nesrovnalost za opodstatněnou, aniž by toto sám šetřil.

Důležitou součástí tohoto kroku je také vedení evidence nesrovnalostí v rámci řídicího orgánu. Každý ŘO by měl mít jednoho pracovníka zodpovědného za tuto činnost, tj. vkládání dat do monitorovacího systému MSC2007.

Pokud se jedná o porušení rozpočtové kázně, šetří nesrovnalost finanční úřad, Územní samosprávný celek nebo Regionální rada. V případě, že došlo také k porušení zákona 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, řeší tuto nesrovnalost dále ÚOHS.

Podezření na nesrovnalost trvá do okamžiku, kdy o konkrétním případě rozhodne příslušný orgán (např. ŘO, FÚ, ÚOHS) a poté se jedná o potvrzenou nesrovnalost. V opačném případě se jedná o nepotvrzenou nesrovnalost a případ je uzavřen. [14]

### **3.3.3 Hlášení nesrovnalosti**

Současně se šetřením nesrovnalosti probíhá na řídicím orgánu také její hlášení. Pokud je nesrovnalost považována za potvrzenou či podezření na nesrovnalost je opodstatněné, zanáší se tato skutečnost do monitorovacího systému. Pro tuto akci je používán termín **rozhodný okamžik pro hlášení nesrovnalostí**, který je dán schválením protokolu

z příslušné kontroly. V případě zahájení úkonů trestního stíhání je právě toto rozhodným okamžikem

➤ **Vnitřní (interní) úroveň hlášení**

Pod tímto pojmem chápeme systém hlášení nesrovnalostí v rámci členského státu až po pracovníka sítě AFCOS, což je osoba komunikující již také s úřady na nadnárodní úrovni. V rámci tohoto vnitřního hlášení se jedná o hlášení všech nesrovnalostí tj. i těch, které spadají pod hranici 10 000 EUR, a tudíž není povinnost je hlásit Evropské komisi. Řídicí orgán používá **Formulář hlášení nesrovnalosti na vnitřní úrovni**. Příslušný pracovník musí do 15. dne následujícího kalendářního měsíce po skončení kontroly vložit individuální hlášení o nesrovnalosti do systému MSC2007 a o této skutečnosti (zadání nového opodstatněného podezření na nesrovnalost) emailem informuje Platební a certifikační orgán, Auditní orgán, pracovníka sítě AFCOS na příslušném ministerstvu nebo regionální radě. V případě jakéhokoliv posunu v řešení dané nesrovnalosti, příslušný pracovník aktualizuje stav nesrovnalosti uvedený v MSC 2007.

➤ **Vnější (externí) úroveň hlášení**

Vnější hlášení navazuje na vnitřní a pod tímto pojmem si lze představit hlášení nesrovnalostí do Evropské komise. K tomuto kroku je zřízena síť AFCOS. Síť AFCOS je složena z lokálních kontaktních bodů a centrálního kontaktního bodu. Jednotlivé lokální kontaktní body spolupracují při hlášení s Centrálním koordinačním bodem. Pod lokální kontaktní body spadají ministerstva a regionální rady jednotlivých řídicích orgánů, hl. m. Praha, Generální ředitelství cel, Nejvyšší státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad a Policejní prezidium. Centrální koordinační bod (CKB) je zřízen na Ministerstvu financí v Odboru Kontrola. Lokální kontaktní body do 15. dne každého následujícího měsíce hlásí CKB nově zaevidované hlášení, postup v řešení již nahlášených podezření do systému MSC 2007, podílí se na Souhrnném čtvrtletním hlášení nesrovnalostí v systému IMS. CKB všechny hlášení kontroluje, požaduje případně doplnění a Souhrnné čtvrtletní hlášení zasílá úřadu OLAF. Řídicí orgán používá Formulář hlášení nesrovnalosti na vnější úrovni. V některých případech, kdy hrozí, že nesrovnalost nebo podezření na ni může mít rychlý dopad také vně členského státu, se nesrovnalost hlásí EK okamžitě. Stejně tak existují výjimky, kdy není povinnost novou skutečnost hlásit. [14]

### 3.3.4 Vymáhání a vrácení prostředků

V okamžiku, kdy je nesrovnalost potvrzena, dochází k zastavení plateb ze strany Platebního a certifikačního orgánu, do doby než je nesrovnalost vyřešena. Stejně tak může ŘO pozastavit platby už jen v případě podezření na nesrovnalost.

Pokud je při řešení nesrovnalostí určeno porušení rozpočtové kázně, v souladu s typem řídicího orgánu zajišťuje výběr neoprávněně použitých prostředků sám ŘO (v případě regionálních operačních programů) nebo je případ postoupen příslušnému finančnímu úřadu.

Finanční úřad koná příslušné postupy v souladu se zákonem o porušení rozpočtové kázně na základě podnětu poskytovatele dotace nebo z podnětu vlastního. Výši odvodu prostředků určuje finanční úřad, který koná dle daňového řádu, jedná se tedy o daňové řízení. Porušitel rozpočtové kázně má v tomto případě postavení daňového subjektu. Finanční úřad stanovuje částku k odvodu na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace, kde jsou uvedena procentní rozmezí odvodu v případě neoprávněného použití dotace. V ostatních případech finanční úřad přihlíží k závažnosti porušení rozpočtové kázně a dle toho stanovuje odvod.

V případě porušení rozpočtové kázně u operačních programů, kde je řídicí orgán regionální rada nebo případně hl. m. Praha je postup odlišný. Rozhodnutí o poskytnutí dotace vydává Ministerstvo pro místní rozvoj, protože z jeho kapitoly jsou uvolňovány prostředky na předfinancování. Prostředky konečným příjemcům jsou pak poskytovány smlouvou dle zákona č. 250/2000 Sb. Porušení rozpočtové kázně se pak řeší také na základě působnosti tohoto zákona. Nicméně na tento krok navazuje ustanovení zákona č. 218/2000 Sb., kde je určeno, že regionální rady nebo hl. m. Praha musí vrátit do rozpočtu Ministerstva pro místní rozvoj neoprávněně použité finanční prostředky. Ve smlouvě, která je uzavírána mezi příjemce a reg. Radou (příp. hl. m. Praha) mohou být uvedena procentní rozmezí odvodu v případě neoprávněného použití dotace. Orgán, který rozhoduje o odvodu je v postavení daňového správce dle zákona č. 280/2009Sb.

Finanční prostředky, které byly vráceny v souvislosti s nesrovnalostmi, mohou být znovu použity v rámci daného programu. Pokud by došlo k vrácení finančních prostředků na základě systémové nesrovnalosti, pak je již nelze použít v rámci celé prioritní osy, kde k nesrovnalosti došlo. Aby finanční korekce, které jsou velmi častou

nápravou nesrovnalostí, byly jednotné v rámci celé Evropské unie, vydává Evropská komise tzv. **Pokyny ke stanovení finančních oprav u výdajů financovaných Unii v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek**, které jsou platné pro všechny členské státy a které vyčíslují korekce v % odvodu z částky poskytnuté fondy EU na daný projekt. Rozsah oprav je určen ve výši 5%, 10%, 25% a 100%. V tabulce č. 2 jsou uvedeny vybrané nesrovnalosti a stanovené finanční korekce. Celkem je v těchto pokynech vyjmenováno 25 možných nesrovnalostí a stanovení korekce. Vyřešení ostatních nesrovnalostí, které se netýkají zadávání veřejných zakázek, pak řeší řídicí orgán sám, případně v součinnosti s dalšími orgány.

[14]

Tabulka 2: Odvody z dotace při potvrzení nesrovnalosti

<b>Druh nesrovnalosti</b>	<b>Popis nesrovnalosti</b>	<b>Oprava</b>
Kritéria pro výběr nejsou vztažena k předmětu zakázky nebo mu nejsou úměrná	Pokud je možné prokázat, že minimální úroveň způsobilosti požadovaná pro konkrétní zakázku není vztažena k předmětu zakázky a není mu úměrná, a nezajišťuje tak rovný přístup uchazečů nebo vytváří neodůvodněné překážky pro otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži.	25 %  Podle závažnosti nesrovnalosti může být oprava snížena na 10 % nebo 5 %.
Diskriminační technické specifikace	Příliš specifické nastavení technických standardů, což nezajišťuje rovný přístup uchazečů nebo vytváří neodůvodněné překážky pro otevření zadávání veřejných zakázek hospodářské soutěži.	25 %
Nedostatečná transparentnost a/nebo nerovné zacházení v průběhu hodnocení	Auditní stopa týkající se zejména vyhodnocování každé nabídky je nejasná/neodůvodněná/není transparentní nebo neexistuje. a/nebo hodnotící zpráva neexistuje nebo neobsahuje všechny náležitosti vyžadované příslušnými ustanoveními.	25 %  Podle závažnosti nesrovnalosti může být oprava snížena na 10 % nebo 5 %.

Zdroj:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof\\_2014\\_7372\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof_2014_7372_cs.pdf)

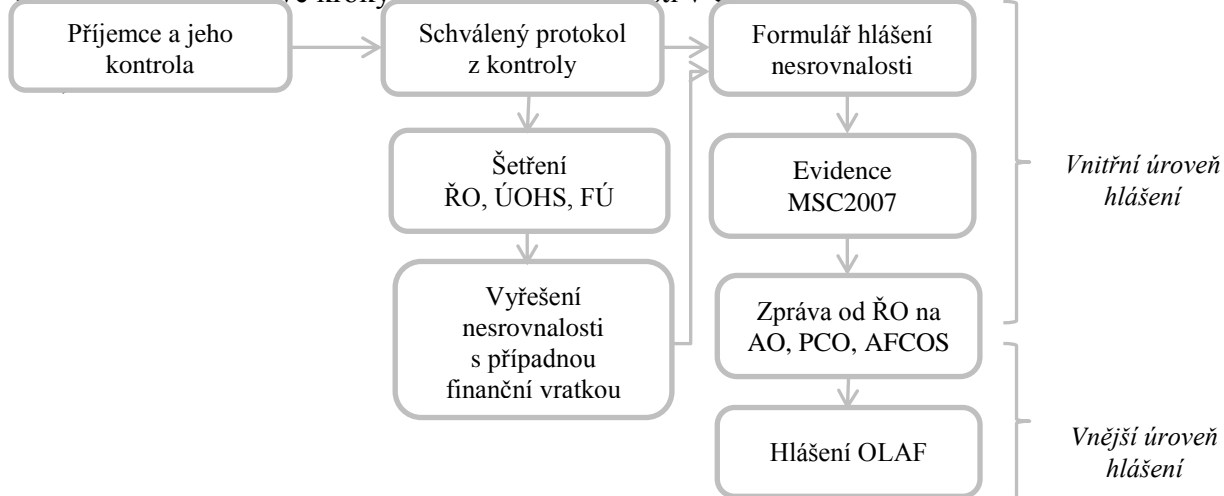
### 3.3.5 Nápravná opatření, uzavření případu

Součástí každého řešení nesrovnalostí by mělo být stanovení nápravných opatření, jejichž implementaci a následnou kontrolu by měl zajišťovat řídicí orgán. V mnoha případech se tak děje. Nicméně problematika administrace projektů je proces složitý, pro příjemce je administrativně náročné splnění všech podmínek podmiňujících správné vedení projektu, a tudíž dochází k opakovaným nesrovnalostem stejného typu.

Uzavření případu je okamžikem, kdy řídicí orgán přestává daný případ sledovat. To je dáno rozhodnutím příslušného orgánu takto:

- nepotvrzené podezření na nesrovnalost,
- neopodstatněné podezření na nesrovnalost,
- opodstatněné podezření na nesrovnalost,
- potvrzené podezření na nesrovnalost. [14]

Obrázek 13: Jednotlivé kroky v řešení nesrovnalostí v ČR (zjednodušeně)



Zdroj: [14], vlastní zpracování, 2015

### 3.3.6 Slovenská republika – postup řešení nesrovnalostí

Slovenská republika má nastaveny obdobné kroky při řešení nesrovnalostí jako v ČR. Vše začíná podezřením vzniku na nesrovnalost, které se dále šetří. Pokud je podezření opodstatněné, dochází k hlášení nesrovnalosti, jejímu řešení, správnímu řízení včetně vymáhání neoprávněně použité částky. Na tento krok pak navazuje finanční vypořádání.

Postup je tedy velice blízký nastavenému systému v České republice, nicméně při důkladné analýze postupů nalezneme odlišnosti. V následujícím textu jsou odlišnosti popsány a vysvětleny.

Řídící orgán je shodně odpovědný za řešení nesrovnalostí i přes to, že některé dotčené činnosti může delegovat na zprostředkující subjekt. Na rozdíl od České republiky má Slovensko zákon č. 528/2008 Z.z., týkající se pouze finanční pomoci z fondů EU. Již v tomto zákoně má uveden základní postup řešení nesrovnalosti a povinnosti jednotlivých orgánů.

#### ➤ **Zpráva o zjištěné nesrovnalosti**

Jedná se o dokument, jehož schválením se potvrzuje nesrovnalost a ode dne podpisu této zprávy je nesrovnalost oficiální. Podpisu předchází většinou některá z forem kontroly u příjemce. Obsah zprávy je určen zákonem č. 528/2008 Z.z. a jsou v ní uvedeny obdobné informace jako ve Formuláři o hlášení nesrovnalosti používaný v ČR. Jedná se o kód nesrovnalosti, její popis, typ, porušené právní předpisy, datum vzniku a datum objevení, subjekt, který ji způsobil, finanční vyčíslení, popis stavu řešení.

#### ➤ **Vnitřní úroveň hlášení**

Pokud je nesrovnalost určena na základě kontroly ŘO či dalších úřadů, je nesrovnalost zaevidována je do systému ITMS pracovníkem Řídícího orgánu a do 15 kalendářních dnů ode dne jejího zjištění, je předložena schválenou Zpráva o zjištěné nesrovnalosti certifikačnímu orgánu, příslušnému zprostředkujícímu subjektu, platební jednotce a příjemci. Pokud má nesrovnalost finanční dopad, pak je s touto zprávou předkládána také Žádost o vrácení finančních prostředků. V případě opětovného posouzení nesrovnalosti a její změny ve stav nepotvrzené podezření, Řídící orgán stáhne Žádost o vrácení finančních prostředků, informuje o tom dotčené orgány. Pokud byla již pozastavena žádost o platbu, je opět spuštěna na základě žádosti od Řídícího orgánu. To vše vždy ve lhůtě 15 kalendářních dnů od změny stavu.

#### ➤ **Vnější úroveň hlášení**

Tuto úroveň hlášení administrativně zajišťuje Certifikační orgán spolu s Centrálním kontaktním bodem OLAF. Certifikační orgán zpracuje podklady, které jsou mu zasílány od řídicích orgánů na základě nastaveného systému vnitřní úrovně hlášení, ve formě čtvrtletní zprávy (vždy k 15.2., 15.5., 15.8., 15.11.). Tuto zprávu zašle Centrálnímu



kontaktnímu bodu sítě AFCOS (tj. Úřad vlády SR) a ten pak posílá pravidelně Souhrnné čtvrtletní hlášení úřadu OLAF.

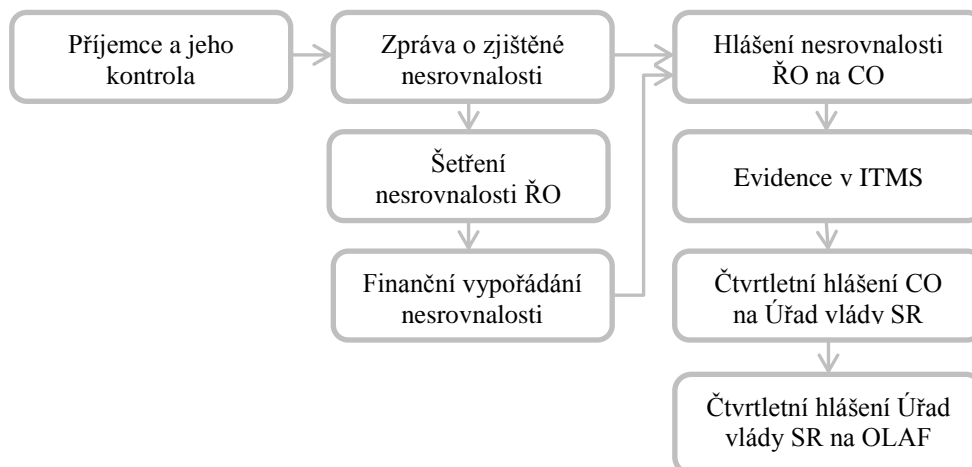
➤ **Šetření nesrovnalosti**

Za tuto činnost je zodpovědný Řídící orgán. Jedná se činnosti zdokumentování, oznámení, monitorování, zaznamenání změn nesrovnalosti, přijetí nápravných opatření, finanční vypořádání, zaavidování do systému ITMS.

➤ **Vrácení prostředků**

Pokud je zjištěna nesrovnalost a zálohová platba nebo platba předfinancováním ještě nebyla zařazena do souhrnné žádosti o platbu, pak je nesrovnalost zaavidována do systému ITMS a souhrnná žádost o platbu je ponížena. V případě zálohové platby ovšem tomuto kroku předchází dílčí administrativní kroky vzhledem k tomu, že se v tomto případě může jednat o porušení rozpočtové kázně. Zároveň v tomto případě může dojít k nápravě, tj. finanční prostředky jsou příjemcem vráceny. V případě platby předfinancováním může a nemusí dojít k nesrovnalosti s finančním dopadem. Pokud se jedná o první platbu předfinancováním, pak se nejedná o nesrovnalost s finančním dopadem, protože předfinancování nebylo proplaceno. V případě odhalení nesrovnalosti u druhé a další platby předfinancováním, se již může jednat o finanční dopad, pokud se odhalené pochybení vztahuje na celý projekt nikoliv jen k dané žádosti o platbu. Pokud oba typy plateb (tj. předfinancování a zálohová platba) byly již zahrnuty do souhrnné žádosti, pak řídicí orgán informuje o této skutečnosti do 15 kalendářních dní od zjištění certifikační orgán, platební jednotku a příjemce. V případě, že dojde k vrácení finančních prostředků, je vypracováno Oznámení o vypořádání finančních vztahů. [19]

Obrázek 14: Jednotlivé kroky v řešení nesrovnalostí v SR (zjednodušeno)



Zdroj: [19], vlastní zpracování, 2015

### 3.4 Kontrolní mechanismy

Kontrolní systém nastavený pro čerpání fondů EU je také poměrně složitý. Na základě praktických zkušeností autorky můžeme potvrdit, že příjemci dotace si často stěžují na to, kolik různých kontrol v rámci realizace daného projektu u nich proběhlo. Smyslem kontrol, které se dějí jak v průběhu administrace projektu a jeho financování tak i po ukončení není jen odhalení chyb, ale také jejich náprava bez finančního dopadu, tedy ještě v samotném průběhu projektu, aniž by byly prostředky proplaceny. Nastavený kontrolní mechanismus lze chápat dvěma směry tj. linie preventivní a linie kontrolní. Obě sledované země mají na celonárodní úrovni jasně nastavený systém kontrol, který je v souladu s evropskými nařízeními a směrnicemi a vychází z Nařízení Rady č. 1083/2006 a Nařízení Komise č. 1828/2006.

#### 3.4.1 Systém kontrol v České republice

Provádět kontrolu realizace projektů z financovaných z fondů EU mohou instituce zapojené do implementace. Jako základní formu kontroly lze považovat kontrolu od Řídicího orgánu, který odpovídá za příslušný operační program a tedy také za to, že prostředky budou vynaloženy účelně, efektivně a hospodárně. Řídicí orgán může v omezené míře delegovat kontrolní činnost na zprostředkující subjekt. ŘO kontroluje, zda projekt probíhá v souladu s programem, rozhodnutím, zda jsou záznamy

o operacích v rámci projektu úplné. ŘO příp. ZS vykonává na základě §8a zákona č. 320/2001 Sb, o finanční kontrole tyto formy **veřejnosprávní kontroly**:

- **předběžnou kontrolu** před vznikem závazku financování z programu a před uskutečněním platby.
- **průběžnou kontrolu** v průběhu realizace na místě projektu, kombinací operačních a revizních postupů na vybraném vzorku operací až do doby jejich ukončení a zaúčtování.
- **následnou kontrolu** následnou veřejnosprávní kontrolu na místě na vzorku vybraných operací, revizními postupy.

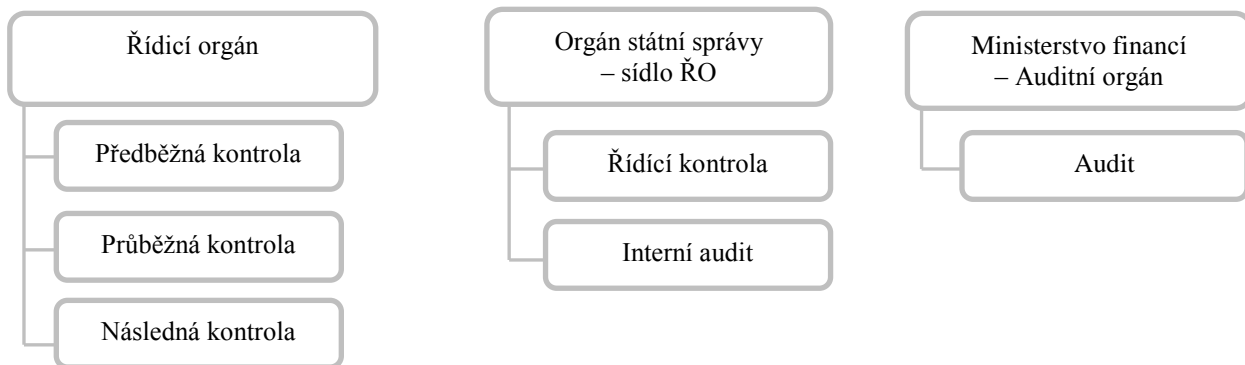
V rámci vnitřního kontrolního systému probíhá **řídící kontrola** a kontrola spadající pod **interní audit**. Řídící kontrola je součástí řízení všech subjektů zapojených do implementace a zajišťují ji vedoucí pracovníci subjektů. Tato kontrola probíhá na základě manuálu pracovních postupů, což je interní dokument, který popisuje veškeré pracovní činnosti, které se vykonávají v rámci implementace na daném úřadě. Interní audit je útvar nezávislý na řídicích a kontrolních systémech zřízený na každém úřadu. Smyslem kontroly prováděné tímto útvarem je ověřování fungování kontrolního a řídicího systému včetně kontroly plnění nápravných opatření z dřívějších kontrol interního auditu.

Auditní orgán jako jeden ze základních institucí implementační struktury je zřízen na ministerstvu financí. V jeho působnosti je provádět **audity** jak u příjemců dotací, tak u všech orgánů implementační struktury za cílem ověřit správnost fungování kontrolního a řídicího systému a ověření vykázaných výdajů (tzv. audit operací). Audit probíhá na základě několika platných usnesení vlády.

Dále mohou kontroly provádět tyto úřady:

- Nejvyšší kontrolní úřad,
- auditní orgány Evropské komise a Evropský účetní dvůr,
- OLAF. [18] [19] [21]

Obrázek 15: Kontrolní systém v ČR při administraci projektů financovaných z fondů EU



Zdroj: [18], vlastní zpracování, 2015

### 3.4.2 Systém kontrol ve Slovenské republice

V rámci metodického nastavení v České republice je základní systém kontrol popsán v Metodice finančního toků a kontroly programů na základě platné legislativy. Ačkoliv má Slovensko principiálně shodné nastavení systému kontrol, není tento systém metodicky ošetřen v jednom dokumentu. Každý operační program resp. řídicí orgán má povinnost nastavit si svůj kontrolní systém na základě pravidel uvedených v Nařízení Rady č. 1083/2006 a Nařízení Komise č. 1828/2006. Mimo to, je kontrolní systém na Slovensku legislativně podložen.

Řídicí orgán vykonává **předběžnou finanční kontrolu** v rámci kontroly žádostí o platbu, která se skládá z **administrativní kontroly** (kontrola věcné a formální správnosti žádosti o platbu) a **kontroly na místě**, kterou může řídicí orgán vykonat kdykoliv. [22]

Na základě zákona č. 502/2001 Z.z. o finanční kontrole a vnitřním auditu vykonává útvar interního auditu na řídicím orgánu **vnitřní audit**. Cílem vnitřního auditu je zajistit soulad a zdokonalování procesního a kontrolního řízení daného orgánu a je vykonáván pomocí zaměstnanců tohoto orgánu. Útvar vnitřního auditu je oddělen od řídicích útvarů.

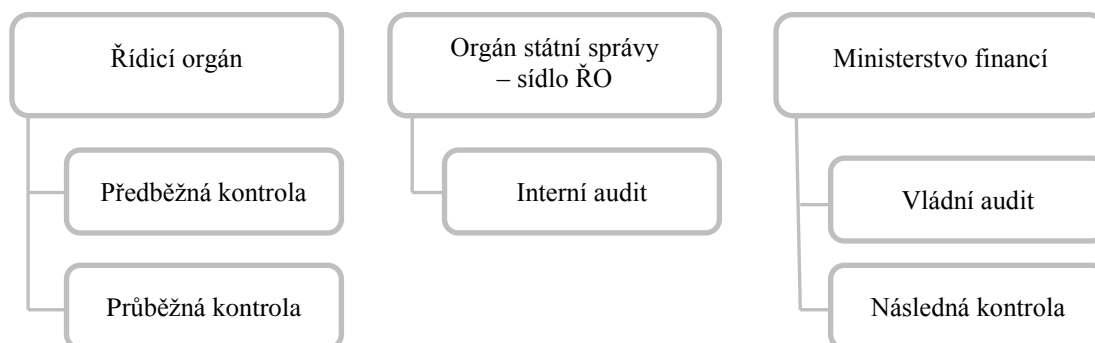
Výkon **následné finanční kontroly** je v kompetenci Ministerstva financí. Tato kontrola ověřuje objektivní stav kontrolovaných skutečností a jejich soulad s odpovídajícími předpisy.

Další forma kontroly je tzv. **vládní audit**, který může být vykonán jak u příjemců dotace, tak v rámci jednotlivých úřadů a institucí implementační struktury. Vládní audit probíhá buď jako systémový audit nebo audit operací. Ministerstvo financí vykonává oba typy kontrol vládního auditu a v případě potřeby může ke kontrole přizvat další orgány. Vše se děje dle zákona č. 502/2001.

Dále dle tohoto zákona může být vykonána **průběžná finanční kontrola**, která ověřuje shodu vybrané finanční operace s odpovídajícími předpisy. Kontrolu mohou vykonávat pouze jiné osoby řídicího orgánu než u předběžné finanční kontroly a dále osoby, které s danou finanční operací nepřišly do styku v průběhu její přípravy či realizace. [20] [21] [23]

Obecně lze říci, že základním smyslem všech kontrol je ověřit, že výdaje jsou vynakládány efektivně, účelně a hospodárně a že všechny kontrolované skutečnosti jsou v souladu s právními předpisy, smlouvami, metodickými poučkami.

Obrázek 16: Kontrolní systém v SR při administraci projektů financovaných z fondů EU



Zdroj: [20], [21], [23], vlastní zpracování, 2015

### 3.5 Statistika nesrovnalostí – nejčastější nesrovnalosti

Pro zpracování následující kapitoly bylo využito Zpráv o výsledcích finanční kontrol ve veřejné správě, které každoročně vydává ministerstvo financí v České republice. První dostupná zpráva, ve které je zmínka o nesrovnalostech, je z roku 2005. Poslední pak za rok 2013. Za rok 2014 zatím nebyla zpráva vydána, protože jejímu vydání předchází schválení vládou v průběhu května či června. V případě Slovenska jsou vydávány Roční zprávy o nesrovnalostech Centrálním kontaktním útvarem OLAF.

Dostupné zprávy jsou z období let 2009 až 2013. Za rok 2014 roční zpráva zatím nebyla vydána. Pro další zhodnocení a porovnání zpráv jsou použity vždy nesrovnalosti, které byly zaslány Centrálním kontaktním bodem AFCOS úřadu OLAF.

Z porovnání údajů a dat v jednotlivých letech vyplývá, že za Českou republiku je nahlašováno úřadu OLAF především v roce 2012 a 2013 mnohem větší počet nesrovnalostí ve srovnání se Slovenskem. Může to být dáno jak rychlostí řešení nesrovnalostí, kdy v České republice trvá potvrzení nesrovnalosti delší dobu než je doba mezi jednotlivými čtvrtletními hlášeními úřadu OLAF. Proto je ve Zprávách o výsledcích finančních kontrol zahrnut velký počet nesrovnalostí, které nejsou ve stavu potvrzena, jedná se o stav podezření na nesrovnalost. Dle metodických pokynů se i tyto nesrovnalosti zadávají do vnitřního i vnějšího hlášení. Právě na základě systému hlášení nesrovnalostí, který je v obou zemích poměrně odlišně nastaven, vznikají dle názoru autorky velké rozdíly v údajích o jejich řešení. Dle slovenského systému není kontrolní protokol, který obsahuje nálezný závěr nějakého pochybení, směrodatný pro to, aby se o tomto nálezu dále informovalo. Po kontrolním protokolu následuje Zpráva o zjištěné nesrovnalosti, která se již dále eviduje a zasílá. V ČR je hlášení nesrovnalostí ihned po podepsání kontrolního protokolu s nálezem pochybení, které ale ještě nemusí znamenat potvrzenou nesrovnalost.

Důvodem může být také systém administrace samotných projektů, kdy na Slovensku dojde k odhalení špatného postupu v realizaci projektů při samotné akci, a tudíž prostředky nejsou vůbec vyplaceny. Této příčině napovídá také možnost systému plateb, který je na Slovensku nastaven a to, že k vyplácení prostředků dojde na základě vystavené faktury. Další důvod může být ten, že na Slovensku bylo podáno méně žádostí o platbu, jejichž kontrola nejčastěji vede k podezření na nesrovnalost. Další možné zapříčinění je nízká schopnost odhalení nesrovnalostí na Slovensku.

První nesrovnalosti byly zaznamenány již v roce 2005 v České republice a obdobný údaj lze předpokládat na Slovensku, i když není podložen. Vzhledem k tomu, že se operační období 2004-2006 fakticky rozběhlo až na podzim roku 2004, lze konstatovat, že nesrovnalosti vznikly ihned se začátkem čerpání. [24] [25]

Tabulka 3: Počet nesrovnalostí hlášených na vnější úrovni v letech a finanční suma

	ČR		SR	
	Počet	Suma	Počet	Suma
2005	11	413 650		
2006	37	261 000		
2007	35	5 092 370		
2008	87	102 915 924		
2009	89	13 590 484	151	37 485 065
2010*	87	42 422 959	61	5 011 975
	122	298 835 099	118	45 972 946
2011*	28	6 669 207	110	6 963 411
	254	184 665 301	459**	16 675 650
2012*	36	4 977 461	5	641 001
	539	1 081 889 403	245	56 336 938
2013*	12	1 725 327	1	328 680
	1 027	366 381 918	185	110 621 488

\* V prvním řádku je údaj vztahující se k období 2004-2006, v druhém řádku 2007-2013.

\*\* Do počtu hlášených nesrovnalostí jsou započítány projekty podpory zaměstnanosti Národních projektů, které nejsou financovány z fondů EU.

Zdroj: [24], [25], vlastní zpracování, 2015

Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě (ČR) za rok 2013 uvádí mezi nejčastější nesrovnalosti pro operační období 2007 až 2013 tyto pochybení:

- porušení zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (30 %),
- porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (24 %),
- porušení legislativy Evropské unie (15 %),
- porušení zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (13 %),
- porušení Dohody/Smlouvy o poskytnutí dotace/Příručky pro příjemce (12 %),
- porušení Metodiky finančních toků a kontroly a Metodiky OP Lidské zdroje a zaměstnanost (2 %),
- porušení zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (2 %),

- porušení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví (1 %),
- porušení Pokynu NOK (1 %).

Na Slovensku ve stejném období byly nejčastěji nahlášeny tyto nesrovnalosti:

- porušení pravidel týkajících se výběrových řízení,
- neoprávněné výdaje,
- nerespektování podmínek smlouvy. [24] [25]

Údaje o nejčastějších nesrovnalostech nejsou ve zprávách zpracovány stejně podrobně. Přesto lze vyslovit jednoznačný závěr a to, že nejčastější nesrovnalost vyskytující se v obou zemích je shodná a to porušení pravidel týkajících se veřejných zakázek.

Pod jednotlivými typy nesrovnalostí může být schováno nespočet konkrétních porušení. Vzhledem k tomu, že každý projekt je zpracován jinou osobou, a i když se např. jedná o stavbu čistírny odpadních vod, tak má rozdílnou specifikaci (jiný terén stavby) nelze vyjmenovat všechny konkrétní typy nesrovnalostí. Přesto se pokusím přiblížit nejčastější konkrétní porušení. Porušení rozpočtové kázně je dle zákona jasně stanoveno jako neoprávněné použití peněžních prostředků, tedy jejich užití v rozporu se zákonem, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí dotace.

Porušení výběrového řízení:

- špatně nastavená kvalifikační kritéria
  - uchazeč musí doložit plnění 3 obdobných zakázek v nějakém konkrétním území např. kraji – toto je považováno za diskriminační,
  - uchazeč musí doložit reference ve finančním objemu převyšujícím finanční objem zakázky (reference 1 500 000 Kč, zakázka 500 000 Kč).
- špatně nastavená hodnotící kritéria
  - v zadávací dokumentaci chybí popis hodnocení kvalitativního hodnotícího kritéria, je zde uvedeno pouze kvalita nabízeného plnění bez bližší specifikace, co přesně bude komise hodnotit.



- uvádění značek a jen při nákupu
  - toto se děje nejčastěji při nákupu výpočetní techniky, ale i při uvádění názvů firem, označení konkrétního zboží.

Porušení legislativy Evropské unie:

- nedodržení povinné publicity dle nařízení Komise (ES) č. 1828/2006.

Porušení Dohody/Smlouvy o poskytnutí dotace/Příručky pro příjemce:

- provedení podstatné změny projektu bez oznámení v souladu s Příručkou pro příjemce,
- nenaplnění monitorovacích indikátorů (plochy, délky, kapacity, počtu lůžek apod.).

Porušení Metodiky finančních toků a kontroly a Metodiky OP Lidské zdroje a zaměstnanost:

- Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost (OPLZZ) je v rámci nastavené implementační struktury specifický tým, že se jedná o projekty financované z ESF a tedy o projekty týkající se zaměstnanosti, vzdělávání,
- OPLZZ má právě z důvodů typu projektů, u kterých jsou výstupem nehmotné statky, striktně nastaven systém vykazování, který je v projektu určen již před čerpáním,
- dodržení nastaveného způsobu vykazování často vede k pochybení, protože je v běžné praxi obtížné způsob vykazování dodržet.

Porušení zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník:

- vyhotovení, použití nebo předložení nepravdivých, nesprávných nebo neúplných dokladů ve smyslu ustanovení § 260 trestního zákona.

Porušení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví:

- proplacení způsobilých výdajů z jiného než projektového účtu,
- nesprávné prokazování způsobilých výdajů (absence bankovních výpisů, pokladních dokladů apod.),
- nezařazení majetku podpořeného z dotace do účetní nebo majetkové evidence.

Porušení Pokynu NOK:

- porušení pravidel veřejné podpory. [24] [25]

### 3.6 Finanční limity zákona o veřejných zakázkách

Na základě předešlého textu lze vyslovit závěr, že hlavní příčinou porušení při implementaci projektů fondů EU, je porušení zákona o veřejných zakázkách. V ČR je v souvislosti s veřejnými zakázkami v současnosti platný zákon č. 137/2006 Sb., na Slovensku pak 25/2006 Z.z. V obou zemích se připravují nové verze tohoto zákona (duben 2015). Vzhledem k zaměření této práce a to jsou nesrovnalosti, není přínosné analyzovat přesné jednotlivé postupy určené zákony a metodikami pro veřejné zakázky v obou zemích.

Při administraci projektů je jedním z prvních kroků přesná charakteristika projektu a stanovení požadovaného finančního objemu na realizaci. Příjemce dotace, dle zákona o veřejných zakázkách zadavatel, je nucen se nad těmito dvěma body zamyslet, pokud chce úspěšně projekt realizovat. Od předpokládané hodnoty zakázky se odvíjí celková administrace veřejné zakázky, projektu. Zákon o veřejných zakázkách v obou zemích na základě předpokládané hodnoty zakázky určuje, jak postupovat při její administraci. Finanční limity jsou porovnány níže v tabulce 4.

**Předpokládaná hodnota** by měla být zjednodušeně řečeno stanovena jako součet všech obdobných plnění v rámci jednoho roku nebo předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky. Finanční limity určené zákonem v obou zemích se poměrně výrazně liší. Především je odlišná spodní finanční hranice, při jejímž překročení již zadáváme dle zákona. V České republice je právě tato hodnota mezi zadáváním zakázek malého rozsahu (nespadají pod zákon o výběrových řízeních) a podlimitních zakázek stanovena na 2 000 tis. Kč bez DHP (resp. 6 000 tis. Kč v případě stavebních prací).

Ve slovenském zákoně se institut zakázek malého rozsahu vůbec nepoužívá. Zákon dělí zakázky dle typu poptávaného plnění na tři skupiny a to běžně dostupné, jiné než běžně dostupné a potraviny. V rámci skupiny běžně dostupné a jiné než běžně dostupné jsou určeny další tři kategorie a to zboží (kromě potravin), služby a stavební práce. Finanční limity pro určení podlimitní veřejné zakázky se liší dle skupin a kategorie v rozsahu od 1 000 EUR do 40 000 EUR.

Finanční hranice pro učení nadlimitní zakázky jsou v českém zákoně rozděleny dle jednotlivých typů zadavatelů a dále podle plnění na dodávky a služby nebo na stavební

práce. Slovenský zákon již nerozlišuje dostupnost poptávaného plnění a ani ze zboží nevyčleňuje potraviny, pouze rozděluje plnění na zboží, služby a stavební práce. [26] [27]

Tabulka 4: Stanovené finanční limity dle zákona o veřejných zakázkách ČR/SR

Česká republika			Slovenská republika		
<b>Finanční hranice pro podlimitní veřejné zakázky</b>					
	Zadavatel		Běžně dostupné	Zboží/Služba/ Stavební práce	1 000 EUR/ 27 250 Kč
Veř. zakázky na dodávky a služby	Nerozlišuje se	2 000 000 Kč	Jiné než běžně dostupné	Zboží/Služba	20 000 EUR/ 545 000 Kč
Stavební práce		6 000 000 Kč		Stavební práce	30 000 EUR/ 817 500 Kč
			Potraviny	Potraviny	40 000 EUR/ 1 090 000 Kč
<b>Finanční hranice pro nadlimitní veřejné zakázky</b>					
Veř. zakázky na dodávky a služby	ČR a SPO*	3 395 000 Kč	Nerozlišuje se dostupnost ani potraviny	Zboží	134 000 EUR/ 3 651 500 Kč
	ÚSC**, dotovaný zad.	5 244 000 Kč		Služba	207 000 EUR/ 5 640 750 Kč
	Sektorový zad.	10 489 000 Kč		Stavební práce	5 186 000 EUR/ 141 318 500 Kč
Stavební práce		131 402 000 Kč			

\* SPO = státní příspěvkové organizace

\*\* ÚSC = územní samosprávný celek

Použitý kurz české koruny k euru dle České národní banky ve výši 27,250 ke dni 9.3.2015.

Zdroj: [26], [27], vlastní zpracování, 2015

Z nastavených finančních limitů vyplývá, že slovenská legislativa umožňuje zadat bez výběrového řízení pouze minimální plnění ve srovnání s ČR. Projekty administrované v rámci dotačních titulů fondů EU v SR spadají ve většině případů pod zákon o veřejných zakázkách. Rozdíl v nastavených finančních limitech mezi oběma zeměmi se projevují při administraci projektů v prioritní ose Technická asistence, která je součástí každého operačního programu, ale i při realizaci projektů v rámci ostatních prioritních os jednotlivých programů. Projekty prioritní osy Technická asistence se

týkají materiálového zabezpečení zaměstnanců implementujících NSRR, mzdových nákladů a jsou administrovány řídicím orgánem a zprostředkujícím subjektem tj. v obou zemích nejčastěji příslušné ministerstvo (v ČR také úřady regionálních rad regionů soudržnosti) a organizace zřizované těmito ministerstvy jako zprostředkující subjekty. Při realizaci těchto projektů, které jsou často v řadu statisíců Kč, dochází k rozdílu mezi Českou republikou a Slovenskem. Tento rozdíl může vést k tzv. dělení zakázek v podmínkách v ČR. Administrace je zde benevolentnější a častěji se dostane mimo režim zákona. Ministerstva v ČR a jimi zřizované organizace mají právě pro administraci těchto zakázek schválené směrnice na realizaci zakázek s objemem plnění do 2 000 000 Kč, které ustanovují alespoň minimální počet oslovených potenciálních dodavatelů a vymezují nutné kroky k uzavření smlouvy či objednávky jako je způsob vyvěšení zakázky, hodnocení nabídek, určují lhůty pro odvolání. Smyslem směrnic je dodržení pravidla hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

## 4 Konkrétní nesrovnalost a její řešení

V této kapitole bude nastíněno řešení nesrovnalosti v systému ČR a SR na modelovém projektu včetně charakteristiky projektu, finanční sumy dotace, příjemce dotace, časového harmonogramu žádostí o platbu, nastavení způsobu proplácení, typu výběrového řízení. Projekt, na kterém je demonstrován postup řešení nesrovnalosti, je smyšlený, použitý pouze pro tuto práci. Modelové situace pak ukáží vyřešení nesrovnalostí, které vzniknou v různých fázích projektu. Jak již bylo napsáno v úvodu této práce, modelový projekt bude zpracován rámci Operačního programu Životní prostředí (OPŽP). V České republice je Řídícím orgánem Ministerstvo životního prostředí ČR a Zprostředkujícím subjektem Státní fond životního prostředí (SFŽP), na Slovensku pak Ministerstvo životného prostredia SR resp. Slovenská agentúra životného prostredia. Operační programy obou zemí jsou si podobné. V rámci obou programů jsou realizovány projekty na zlepšení stavu přírody a krajiny. Počet prioritních os je vyšší v české verzi (celkem osm prioritních os), ve slovenské verzi je sedm prioritních os.

Základním dokumentem pro oba programy jsou programové dokumenty. Pokud chce žadatel o dotaci podat žádost, pak postupuje v případě České republiky na základě dokumentu **Závazné pokyny pro žadatele a příjemce podpory v OPŽP**, aktuální verze. Toto je stěžejní dokument v případě podávání žádosti. Dále jsou pak pro příjemce vydávány směrnice Ministerstva životního prostředí ČR. Příjemce postupuje také v souladu s metodikami vydávanými Ministerstvem financí ČR a Národním orgánem pro koordinaci. Obdobný dokument českým Závazným pokynům jsou v případě Slovenské republiky dvě příručky - **Příručka pre žadateľ'a** a **Příručka pre prijímateľ'a**. Příručka pro žadatele je vydávána pro každou výzvu zvlášť, příručka pro příjemce je pak jedna platná pro všechny příjemce.

Operační program Životní prostředí ČR má pro administraci projektů vytvořen svůj vlastní monitorovací informační systém s názvem Bene-fill, pomocí kterého komunikují žadatelé o dotaci a příjemci dotace s orgány implementační struktury. Příjemce tedy nepoužívá systém MSC 2007. Monitorovací systém central 2007 (MSC 2007) používají v rámci OPŽP pouze orgány zapojené do implementace nikoliv příjemci. V SR je pro administraci projektů v rámci OPŽP používán již zmiňovaný systém ITMS. [28] [29] [30]

## 4.1 Modelový projekt a jeho charakteristiky

Modelový fiktivní projekt má název „Výměna kotle v Základní škole Lhota“. Smyslem projektu je vyměnit současný kotel na uhlí za kotel na spalování biomasy, konkrétně peletek s výkonem 300 kW. Cílem projektu je snížení emisí, ale také nákladů na vytápění budovy školy. Jedná se o veřejnou zakázku, druh stavební práce. Celkové předpokládané náklady jsou 14 500 000 Kč. Příjemcem podpory je základní škola, příspěvková organizace, jejímž zřizovatelem je obec Lhota (územní samosprávný celek). Pokud bude projekt realizován v ČR, pak bude spolufinancován z fondu soudržnosti (85%), další část výdajů bude hradit Státní fond životního prostředí pomocí státního rozpočtu (5%) a poslední část bude hradit sám příjemce dotace (10 %). Stejný projekt administrovaný v SR bude spolufinancován z ERDF. Mimo jiného fondu EU určeného pro financování je rovněž rozdílný poměr jednotlivých zdrojů financování. Příspěvek ERDF je stejný jako příspěvek FS v ČR, 85%, příspěvek ze státního rozpočtu je vyšší a to 10 %. Zbýlých 5 % hradí příjemce dotace. [28] [29]

Tabulka 5: Charakteristika modelového projektu

<b>Název projektu</b>	Výměna kotle v ZŠ Lhota
<b>Příjemce</b>	ZŠ Lhota, příspěvková organizace
<b>Předpokládané náklady</b>	14 500 000 Kč
<b>Očekávané období realizace</b>	1 kalendářní rok
<b>Financování v ČR</b>	
Náklady dle smlouvy na základě výběrového řízení	12 950 000 Kč
z toho - 85 % FS	z toho - 11 007 500 Kč
- 5 % SFŽP	- 647 500 Kč
- 10 % příjemce	- 1 295 000 Kč
<b>Financování v SR</b>	
Náklady dle smlouvy na základě výběrového řízení	475 229 EUR
z toho - 85 % FS	z toho - 403 944,65 EUR
- 10% SR	- 47 522,90 EUR
- 5 % příjemce	- 23 761,45 EUR

Použitý kurz české koruny k euru dle České národní banky ve výši 27,250 ke dni 9.3.2015.

Zdroj: vlastní zpracování, 2015

Na základě předpokládané hodnoty zakázky musí žadatel o dotaci v obou zemích provést výběrové řízení na dodavatele stavby. Maximální výše zakázky je stanovena na 14,5 mil. Kč resp. 532 110 EUR. Zakázka je podlimitní a žadatel o dotaci postupuje při její realizaci v souladu se zákonem 137/2006 Sb. resp. 25/2006 Z.z. Na základě proběhlého výběrového řízení došlo ke snížení ceny zakázky. Skutečná realizace stavebních prací byla na základě soutěže určena ve výši 12,95 mil. Kč resp. 475 229 EUR. Jednotlivé kroky, které musí žadatel provést v rámci výběrového řízení i dalších konkrétních postupů v rámci administrace projektu, jsou uvedeny v následujících kapitolách.

Způsob hodnocení nabídek byl zvolen nejnižší nabídková cena. Nabídky od uchazečů po splnění kvalifikace byly vyhodnoceny od nejlevnější po nejdražší. S dodavatelem nejlevnější nabídky došlo k uzavření smlouvy. Pochybení, která vznikla v průběhu výběrového řízení a budou dále konkretizovány, byly:

- diskriminačně technická specifikace;
- v zadávací dokumentaci byly vyjmenovány konkrétní značky požadované v rámci plnění.

Realizace projektu probíhá v rámci jednoho kalendářního roku. Žadatel předpokládá tři žádosti o platbu v souladu s nastavenými podmínkami projektu a s platebními podmínkami nastavenými s dodavatelem stavby.

## **4.2 Řešení ČR**

Základní škola Lhota, jako žadatel o dotaci, se rozhodla podat žádost o dotaci. Dle postupu, uvedeném v Závazných pokynech pro žadatele a příjemce podpory v OPŽP, musí jako první žadatel splnit podmínky k podání žádosti. Jedná se o dodání několika dokumentů, bez nichž žádost nemůže být podána. Žádost o dotaci podává do systému Bene-Fill a zároveň k žádosti nahrává tyto dokumenty:

- doklad o právní subjektivitě žadatele;
- doklad, kterým je určena osoba pověřena jednáním se SFŽP;
- projektová dokumentace včetně položkového rozpočtu – ta mimo jiné popisuje etapy projektu, finanční plán a nákladovou efektivitu, hodnocení efektivity a udržitelnosti projektu, harmonogram projektu;

- stanovisko místně příslušného krajského úřadu z hlediska potřeb životního prostředí;
- stanovisko orgánu ochrany přírody;
- výpis z katastru nemovitostí (ne starší 3 měsíců);
- energetický audit;
- rozptylová studie;
- doklad o způsobu zajištění paliva;
- doklad prokazující bonitu žadatele (tj. stručná charakteristika žadatele, výkaz zisku a ztrát, rozvaha, komentář k zajištění zdrojů k financování žadatele).

Pokud žadatel doloží všechny potřebné podklady, jeho žádost je přijata do dalšího hodnocení. V případě vyhodnocení projektu jako schválený k financování, je projektu přidělen finanční a projektový manažer. Žadatel, nyní již příjemce, s těmito osobami komunikuje přes systém Bene-fill, kam postupně vkládá údaje k realizaci projektu. K následně vzniklým nesrovnalostem může v tomto kroku administrace projektu vést především nedostatečně nebo nevhodně zpracovaná projektová dokumentace včetně položkového rozpočtu.

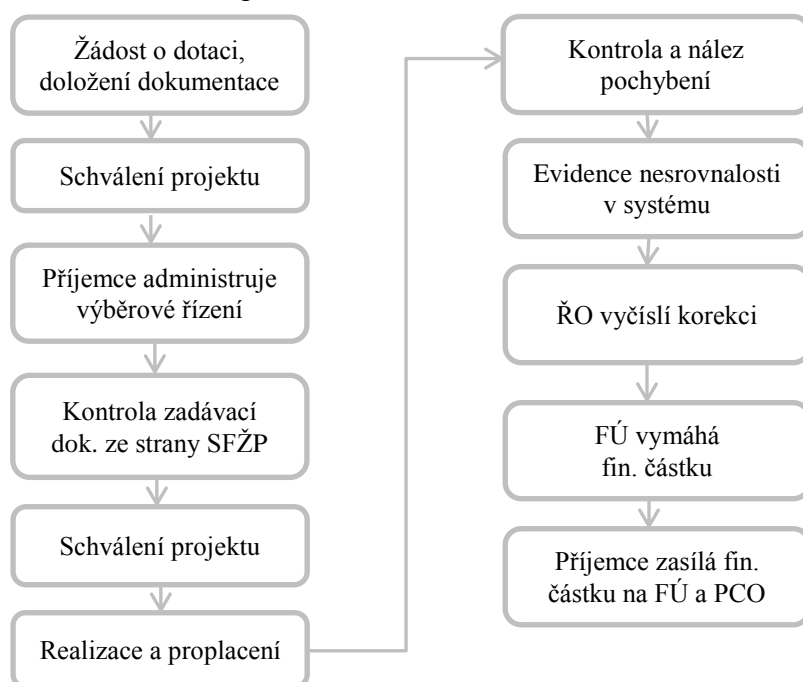
Protože se jedná o zakázku v předpokládané hodnotě 14 500 000 Kč a příjemce je veřejný zadavatel dle zákona č. 137/2006 Sb., je potřeba provést výběrové řízení. K tomuto kroku poslouží příjemci jako návod samotný zákon a dále Závazné pokyny pro žadatele. Podle tohoto dokumentu musí příjemce vždy pozvat zástupce Státního fondu životního prostředí na jednání hodnotící komise, která vyhodnocuje došlé nabídky od uchazečů o zakázku. Příjemce vždy musí použít otevřené řízení příp. jednací řízení s uveřejněním (informace o veřejné soutěži uvést na internetovém portále), musí uchovávat všechny relevantní dokumenty k výběrovému řízení. Z vlastní praxe autorky lze doporučit při administraci výběrového řízení, které je poměrně složitý proces, uchování všech podkladů, které využívala hodnotící komise při posuzování nabídek. Protože částka projektu přesahuje sumu 10 000 tis. Kč, je ze strany SFŽP výběrové řízení kontrolováno ve dvou fázích a to při určení zadávacích podmínek (kontrola zadávací dokumentace vypracované žadatelem), tak také samotné posuzování nabídek zadavatelem.

Vzhledem k tomu, že proběhla kontrola zadávacích podmínek ze strany SFŽP, došlo k nápravě zadávací dokumentace ve smyslu odstranění konkrétních značek



požadovaných v rámci plnění. Pochybení „diskriminačně technická specifikace“ nebylo ze strany pracovníků SFŽP odhaleno a taktéž kontrola hodnocení nabídek neodhalila žádné pochybení. Došlo k uzavření smlouvy s dodavatelem na částku 12 950 000 Kč. Do 10 dnů od uzavření smlouvy na základě výběrového řízení, dodal příjemce dotace SFŽP všechny podklady, které je potřeba k vydání Rozhodnutí o poskytnutí dotace a toto bylo vydáno. Součástí tohoto dokumentu jsou tři přílohy a to Technická a finanční příloha, Podmínky poskytnutí dotace a Tabulka postihů za porušení pravidel zadávání veřejných zakázek. Realizace projektu probíhala v rámci jednoho roku, financování probíhalo na základě modifikovaných ex-ante plateb. Po ukončení projektu byl projekt zařazen do vzorku kontrol na místě prováděných Řídicím orgánem. V rámci této kontroly bylo identifikováno pochybení ve smyslu diskriminačně určené kvalifikace uchazečů. Zástupci Řídicího orgánu z provedené kontroly sepsali Protokol s uvedenými nálezy. Schválení kontrolního protokolu byl pokyn pro vybraného pracovníka řídicího orgánu nahlásit podezření na nesrovnalost do systému MSC2007. Řídicí orgán neprodleně pokračoval v šetření nesrovnalosti a vedoucí zaměstnanec ŘO do 15. dne následujícího měsíce po ukončení kontroly informoval emailem Platební a certifikační orgán, Auditní orgán, kontaktního pracovníka sítě AFCOS. [28]

Obrázek 17: Postup řešení nesrovnalosti OPŽP ČR



Zdroj: vlastní zpracování, 2015

Vzhledem k porušení, které příjemce vykonal a způsobu identifikace problému až po proplacení dotace, se jedná o porušení rozpočtové kázně. Řídící orgán na základě Pokynů ke stanovení finančních oprav u výdajů financovaných Unii v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (viz Tabulka 2), vyčíslí výši neoprávněně použitých prostředků. Řídící orgán zasílá na příslušný finanční úřad podklady k nesrovnalosti společně s vyčíslenou korekcí jako podezření na porušení rozpočtové kázně. Finanční úřad zahájí šetření a z pravidla ve lhůtě pěti měsíců vyměří odvod za porušení rozpočtové kázně. Odvod se pak děje na základě zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. V případě složitých nesrovnalostí může být požádán o řešení také ÚOHS. Pokud by k tomu došlo, ÚOHS zahájí správní řízení. Nesrovnalost odhalená ještě před profinancováním celého projektu by znamenala zastavení financování, toto není případ Základní školy Lhota. Řídící orgán shledá porušení zákona o veřejných zakázkách, které mohlo vést ke zvýšení ceny zakázky. Kvalifikačními kritérii neprošla nabídka s nižší hodnotou, než na jakou byla uzavřena smlouva. Vyčíslená korekce byla ve výši 25% z celkové částky dotace. Náklady na projekt pro příjemce se zvýší z původní částky 1 295 000 Kč na částku ve výši 4 208 750 Kč.

Částka korekce by byla stejná i v případě, že by nesrovnalost byla odhalena v průběhu financování. Korekce se počítá z celkové částky projektu nikoliv z již proplacené částky. Řídící orgán zašle příjemci zprávu o nevyplacené částce dotace a o důvodech k tomu vedoucích. Příjemce vrací dotaci na účet finančního úřadu a ten odpovídající podíl financovaný ze zdrojů EU zasílá na univerzální účet PCO. Pokud by nesrovnalost nebyla shledána jako porušení rozpočtové kázně, příslušný finanční odvod administrativně zajistí řídicí orgán bez spoluúčasti finančního úřadu. Příjemce v tomto případě zasílá odpovídající podíl financovaný ze zdrojů EU přímo na univerzální účet PCO. [28] [31]

Tabulka 6: Korekce dotace OPŽP ČR

Způsobilé výdaje projektu před korekcí	Navrhovaná korekce 25%	Konečné financování projektu
- 11 007 500 Kč (zdroj FS)	- 2 751 875 Kč (zdroj FS)	- 8 255 625 Kč (zdroj FS)
- 647 500 Kč (zdroj SFŽP)	- 161 875 Kč (zdroj SFŽP)	- 485 625 Kč (zdroj SFŽP)
- 1 295 000 Kč (příjemce)	- žádná korekce	- 4 208 750 Kč (příjemce)

Zdroj. Vlastní zpracování, 2015.

## 4.3 Řešení SR

Při přípravě žádosti o dotaci postupuje žadatel v souladu s Příručkou pro žadatele platnou pro danou výzvu. V případě konkrétního projektu „Výměna kotle v ZŠ Lhota“ je povinen žadatel o dotaci na území SR použít systém ITMS a doložit obdobné doklady jako při žádosti v ČR. Podat žádost o dotaci je také složitý proces, který je potřeba podložit celou řadou dokumentů. Pokud není doložená požadovaná dokumentace úplná, není projekt zařazen do dalšího hodnocení. Žadatel by měl věnovat především pozornost samotnému popisu projektu tak, aby na základě nemožnosti splnit nastavené cíle, nedošlo ke vzniku nesrovnalosti.

V případě konkrétního popisovaného projektu použitého v této práci, došlo ke schválení žádosti o dotaci. Jako první krok potvrzující, že žadatel uspěl, je zaslání Rozhodnutí o schválení žádosti o nevratnou finanční pomoc a uzavření Smlouvy o poskytnutí nevratné finanční pomoci mezi příjemcem a poskytovatelem dotace. Tomuto kroku předchází kontrola formální správnosti žádosti a odborné hodnocení žádosti. Na základě Smlouvy o poskytnutí NFP provede příjemce dotace výběrové řízení na dodavatele. Částka, která byla v rámci výběrového řízení vysoutěžena, je pak předmětem uzavření dodatku ke Smlouvě o poskytnutí NFP. V popisovaném smyšleném projektu, stejně jako ve většině skutečně realizovaných projektů, dojde na základě výběrového řízení k ponížení finančního objemu realizace a tedy i k ponížení požadované částky dotace.

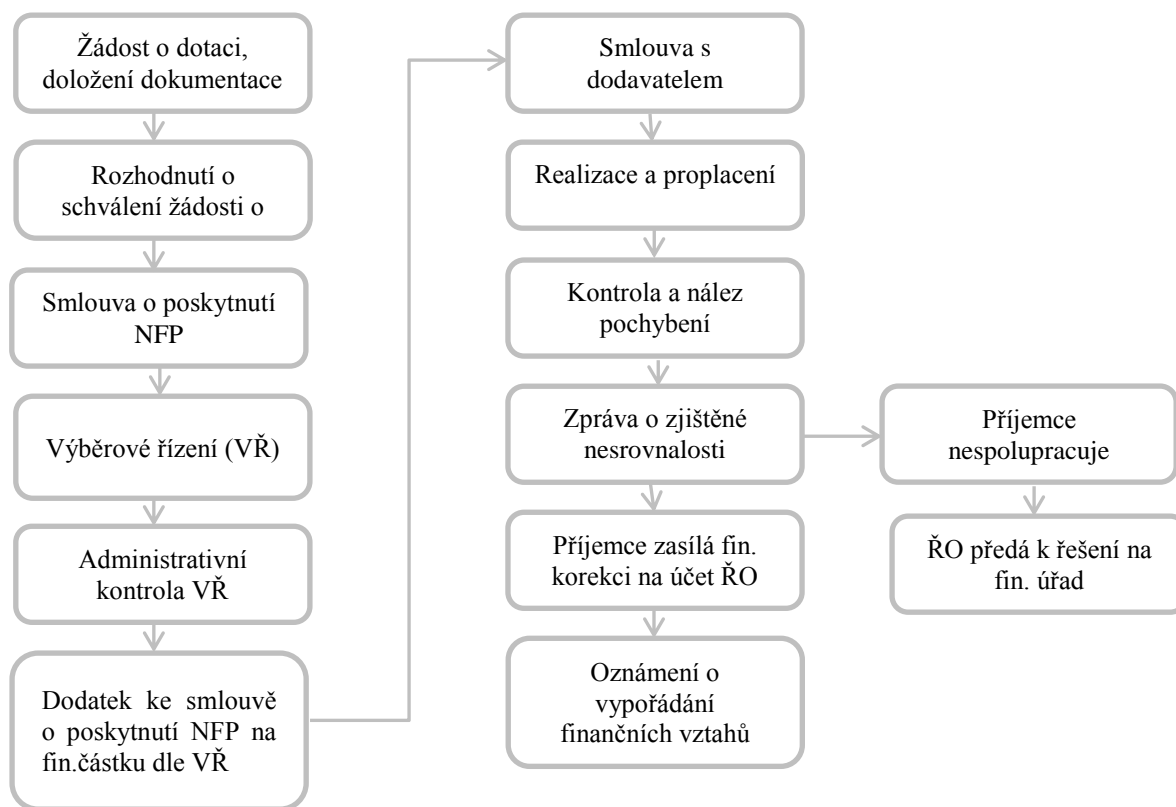
Žadatel administruje výběrové řízení dle zákona a dále dle Příručky pro příjemce. Poskytovatel dotace, tedy Ministerstvo životního prostředí SR, provede ještě před uzavřením smlouvy mezi příjemcem a dodavatelem, na kterého proběhlo výběrové řízení, administrativní kontrolu výběrového řízení. Příjemce má povinnost zaslat dokumenty z proběhlého výběrového řízení na Řídící orgán tak, aby mohla proběhnout administrativní kontrola výběrového řízení. Až poté co příjemce dostane oznámení o vykonané kontrole, může uzavřít smlouvu s vybraným uchazečem. Řídící orgán má stanovenou lhůtu na vykonání této kontroly. Pokud by příjemce nedostal v uvedené lhůtě oznámení o výsledku kontroly a po uplynutí lhůty by smlouvu uzavřel, je toto považováno za porušení pravidel. Pokud řídicí orgán identifikuje pochybení v proběhlém výběrovém řízení a je možné toto pochybení odstranit, příjemce takto učiní a může být podepsaný dodatek ke smlouvě o poskytnutí dotace s finanční částkou dle výběrového řízení. Pokud pochybení v proběhlém výběrovém řízení nelze odstranit, je

učiněna finanční korekce na požadované částce (dotace je ponížena) a následně je uzavřena smlouva. V některých případech může také dojít k úplnému odstoupení od smlouvy mezi příjemcem a poskytovatelem dotace. Administrativní kontrola musí být ze strany řídicího orgánu vykonána nejpozději před proplacením první žádosti o platbu, před proplacením prvních výdajů projektu.

Příjemce dotace v projektu „Výměna kotle v Základní škole Lhota“ je školské zařízení. Systém financování, který konečný příjemce zvolil, je předfinancování (obdoba modifikovaných ex-ante plateb v ČR). Příjemce nesmí hradit faktury ze svých zdrojů. Obdržené faktury za vykonané práce od dodavatele zasílá na řídicí orgán a až poté co příjemce dostane finanční částku odpovídající částce na faktuře na svůj účet, provede příjemce platbu dodavatel. Pro tyto účely je uzpůsobena i doba splatnosti dle Obchodního zákoníku na 60 dní.

Nesrovnalost v projektu je odhalena na základě kontroly po ukončení realizace projektu a proplacení veškerých finančních nároků. Řídicí orgán tuto nesrovnalost potvrdí pomocí Zprávy ze zjištěné nesrovnalosti, kterou zašle na certifikační orgán, příjemci a platebnímu orgánu. Protože se jedná o nesrovnalost s finančním dopadem, tak řídicí orgán se zprávou zasílá příjemci i Žádost o vrácení finančních prostředků. Příjemce musí částku vrátit do 50 dnů na účet poskytovatele a zašle na ŘO Oznámení o vypořádání finančních vztahů. Pokud tak neučiní, řídicí orgán oznámí tuto skutečnost na příslušný finanční úřad a předá nesrovnalost k řešení. [29] [30]

Obrázek 18: Postup řešení nesrovnalosti OPŽP SR



Zdroj: vlastní zpracování, 2015.

V případě příjemce Základní škola ZŠ Lhota došlo k odhalení nesrovnalosti až po proplacení celé částky dotace. Stanovená korekce je také ve výši 25%, při jejím určení se postupuje na základě stejného dokumentu jako v případě ČR. Příjemce dotaci vrátil v požadované lhůtě a vypracoval dokument Oznámení o vypořádání finančních vztahů. Protože příjemce v SR může dostat dotaci až ve výši 95% způsobilých výdajů (součet financování z fondů EU a národního financování), je případný odvod při nesrovnalosti vyšší než v ČR.

Tabulka 7: Korekce dotace OPŽP ČR

Způsobilé výdaje projektu před korekcí	Navrhovaná korekce 25%	Konečné financování projektu
- 403 944,65 EUR (zdroj FS)	- 100 986,16 EUR (zdroj FS)	- 302 958,49 EUR (zdroj FS)
- 47 522,90 EUR (zdroj SR)	- 11 880,73 EUR (zdroj SR)	- 35 642,17 EUR (zdroj SR)
- 23 761,45 EUR (příjemce)	- žádná korekce	- 136 628,34 EUR (příjemce)

Zdroj: vlastní zpracování, 2015.

## **5 Vývoj řešení nesrovnalostí**

První nesrovnalosti byly odhaleny již v roce 2005, tedy vznikly ihned po vstupu země do Evropské unie a začátku čerpání podpory z fondů EU, které reálně započalo na podzim roku 2004 po schválení programových dokumentů tehdejších operačních programů. Pokud si prohlédneme archiv dokumentů na internetovém vyhledávači [www.strukturalni-fondy.cz](http://www.strukturalni-fondy.cz), je viditelný postupný vývoj řešení nesrovnalostí od roku 2005 do současnosti ve smyslu aktualizace stávajících metodik a postupů, vydávání nových metodik, ale také vydávání nových zákonů a aktualizace stávajících. V následujícím textu není obsažen chronologický výčet všech změn příslušných dokumentů a zákonů. Je zde poukázáno na několik novelizací zákonů o veřejných zakázkách a o rozpočtových pravidlech, kdy se jedná z pohledu řešení nesrovnalostí o změny podstatné.

### **5.1 Operační období 2004 - 2006**

Již od počátku čerpání v ČR i SR docházelo k největšímu počtu pochybení při administraci projektů fondů EU ve výběrových řízeních. V operačním období 2004-2006 byl platný zákon č. 40/2004 o veřejných zakázkách, který vstoupil v účinnost k 1. 5. 2004, ke dni vstupu ČR do Evropské unie. Důležitou finanční hranicí stanovenou v tomto zákoně, byla hranice 2 000 000 Kč pro určení, zda je zakázka podlimitní či malého rozsahu, zda zadavatel postupuje dle zákona či nikoliv. Na základě získané praxe autorky, lze zákon hodnotit jako nejasný v oblasti prokázání kvalifikace. Dále bylo pro zadavatele problematické postupovat podle zákona v případě zadávání zakázky nadlimitní či podlimitní, protože postupy nebyly popsány dostatečně. Problematické bylo také omezování výběru uchazečů o zakázku, které se často konalo nezákonným losováním.

Další důležitý zákon týkající se řešení nesrovnalostí, je zákon o rozpočtových pravidlech, který vstoupil v účinnost k 1. 1. 2001 a je účinný dodnes. Zákon byl mnohokrát novelizován. Právě vstup ČR do EU k 1. 5. 2004 započal s novelizacemi tohoto zákona ve smyslu naplnění požadavků dotačních pravidel. Ke dni 1. 1. 2004 vstoupila v platnost novela, kde se v tomto zákoně poprvé vyskytuje termín projekt spolufinancovaný z fondů EU.

## 5.2 Operační období 2007 - 2013

Ke dni 1. 7. 2006 vešel v platnost nový zákon o veřejných zakázkách. Snažil se napravit nedostatky předešlého zákona. Další důvod vzniku tohoto zákona byly nově vydané směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby, a dále směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004, o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb. Tento zákon umožňuje použití více způsobů výběrových řízení v dané finanční skupině (např. soutěžní dialog, koncese) a tím tak zamezuje protiprávnímu jednání při výběrových řízeních. Další důležitá novelizace z hlediska řešení nesrovnalostí proběhla ke dni 1. 4. 2012. Do zákona vstupuje pojem dotovaný zadavatel, kterým je jakákoliv fyzická i právnická osoba, která čerpá dotace z fondů EU alespoň ve výši 50% na projekt. Pro obě strany implementační struktury tj. jak pro instituty NSRR, tak pro příjemce tato novelizace přesněji vymezuje pravidla administrace projektů. Zákon před touto novelou právnickým ani fyzickým osobám v případě dotace neukládal povinnost konat výběrové řízení v souladu s tímto zákonem.

V průběhu platnosti zákona došlo ke změnám u finančních limitů pro všechny typy zakázek. Vyjmenujme nyní změny, které se týkaly finančních limitů pro zakázky malého rozsahu, tedy pro určení zda je nutné postupovat podle zákona či nikoliv při administraci projektů. Původní limit byl 2 000 000 Kč pro veřejné zakázky na dodávky a služby a 6 000 000 Kč pro zakázky na stavební práce. Od 1. 4. 2012 došlo k ponížení těchto limitů na 1 000 000 Kč resp. 3 000 000 Kč. Ke dni 1. 1. 2014 byly limity opět navýšeny na původní hodnotu. Ostatní finanční limity pro určení podlimitní a nadlimitní způsob zadávání zakázek se také měnily. V případě zadávání stavebních prací i v řádu desítek milionů korun, ale změna této hranice zásadním způsobem nemění způsob zadávání zakázek, neboť se v případě podlimitní i nadlimitní zakázky stále postupuje dle zákona.

Zákon o rozpočtových pravidlech byl v tomto operačním období také mnohokrát novelizován. Podstatné novelizace týkající se dotační politiky státu, které se projevíly také v Metodice finančních toků, proběhly v roce 2011 a 2015. Ke dni 30. 12. 2011 vstoupila v platnost novela, která umožnila poskytovateli krátit dotaci. Na základě

tohoto ustanovení mohl poskytovatel na základě podezření na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek nevyplatit část dotace, kterou by příjemce dotace musel odvést jako odvod za porušení rozpočtové kázně (tj. nedošlo k proplacení částky ve výši korekce). Následně poskytovatel informoval příjemce a finanční úřad, který potvrdí či nepotvrdí stanovisko poskytovatele. Pokud FÚ potvrdí stanovisko poskytovatele, vystaví FÚ nulový platební výměr (protože již bylo poskytovatelem zhojeno nevyplacení části dotace odpovídající výši korekce).

Ke dni 20. 1. 2015 vstoupila v platnost další novela, která upravuje práva poskytovatele uplatnit postup dle novely ze dne 30. 12. 2011 obecně na porušení podmínek Smlouvy o poskytnutí dotace nebo předpisů, dle kterých se má příjemce řídit. Poskytovatel tedy může nevyplatit část dotace také v případě porušení jiných pravidel než je zadávání veřejných zakázek. Rovněž příjemce nově může vznést námitky proti rozhodnutí poskytovatele. O námitkách rozhoduje ministr, jako ten kdo stojí v čele poskytovatele.

Navrhované ustanovení má za cíl další posílení pravomocí poskytovatele dotace ze státního rozpočtu. Poskytovatel bude v případě, že se domnívá, že došlo ze strany příjemce dotace k porušení povinností vyplývajících z rozhodnutí o poskytnutí dotace, oprávněn požadovat splnění opatření k nápravě, nebo žádat vrácení poskytnuté dotace nebo její části.

Prakticky tyto dvě novelizace lze vysvětlit tak, že do roku 2011 v případě porušení zákona o veřejných zakázkách v průběhu financování, se jednalo vždy o porušení rozpočtové kázně a nebylo možné doplatit zbývající část nevyplacené dotace. Nesrovnalost se zasílala na finanční úřad s podezřením na porušení rozpočtové kázně a na ÚOHS. Po novelizaci v roce 2011 došlo ke změně ve smyslu řešení nesrovnalosti v rámci řídicího orgánu. Po novele, která vešla v účinnost v roce 2015, je v případě, že se zjistí pochybení ve výběrovém řízení v rámci kontroly podkladů k RopD (tj. před zahájením financování) stanovena korekce dle Pokynů ke stanovení finančních oprav u výdajů financovaných Evropskou unií v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek a přílohy Pravidel pro žadatele a příjemce a vyplatí se snížená výše podpory. Tento postup dříve nebyl možný. Dříve byl žadatel vyzván k provedení nového výběrového řízení (pokud to bylo možné) dle zákona. Jinak dotace nemohla být vyplacena.



V případě zjištění pochybení u výběrového řízení v průběhu financování se věc postoupí na FÚ s návrhem a vyčíslením korekce dle Pokynů ke stanovení finančních oprav u výdajů financovaných Unií v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Finanční úřad provede vlastní kontrolu. Prostředky ve výši korekce jsou zadrženy ze strany řídicího orgánu a zbývající část prostředků se může proplatit. V případě porušení podmínek RoPD, kdy příjemce např. nedodrží nějaký termín a pokud toto pochybení napraví do doby přijetí dotace na svůj účet, pak je pochybení považováno za opravené. Pokud pochybení trvá v den přijetí prostředků na účet příjemce, jedná se již o porušení rozpočtové kázně. [31]

### **5.3 Srovnání se SR**

Slovenská republika měla při vstupu do Evropské unie platný zákon o veřejných zakázkách č. 523/2003 Z.z., který vstoupil v účinnost ke dni 1. 1. 2004. Tento zákon byl z důvodů nově vydané směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES nahrazen ke dni 1. 2. 2006 zákonem č. 25/2006 Z.z., který je platný dodnes. Dalším důvodem pro vznik nového zákona byl zabránění často se opakujících nedostatků v případě administrace veřejných zakázek, konkrétně vyjmenujme použití referencí jako kritéria pro hodnocení nabídek. Reference tj. údaje o již proběhlých obdobných zakázkách uchazeče o veřejnou zakázku, má sloužit pouze jako kvalifikační kritérium uchazeče nikoliv jako kritérium hodnotící.

Současná platná verze zákona o veřejných zakázkách rozeznává dva druhy zakázek dle finančních limitů a to podlimitní a nadlimitní. Limity a druhy zakázek zadávaných dle těchto limitů se po dobu platnosti zákona měnily. Dříve zákon rozeznával čtyři druhy zakázek a to zakázka nadlimitní, podlimitní, podprahová a s malou hodnotou. Zakázky se dělily na dodávky služeb, stavebních prací nebo zboží. Další podrobnější členění užívané v současnosti se nepoužívalo.

Obrázek 19: Finanční limity dle zákona o VZ platné do 30. 6. 2013 v SR

Typ dodání	Zakázka s nízkou hodnotou	Podprahová zakázka	Podlimitní zakázka	Nadlimitní zakázka
Stavební práce	< 20 000 €/ 550 600 Kč	≥ 20 000 €/ 550 600 Kč	≥ 200 000 €/ 5 506 000Kč	≥ 5 mil. €/ 137,65 mil. Kč
Služby	< 10 000 €/ 275 300Kč	≥ 10 000 €/ 275 300 Kč	≥ 40 000 €/ 1 101 200 Kč	≥ 130 000 (resp. 200 000) €/ 3, 58 mil. (resp. 5,51 mil.) Kč
Zboží	< 10 000 €/ 275 300 Kč	≥ 10 000 €/ 275 300 Kč	≥ 40 000 €/ 1 101 200 Kč	≥ 130 000 (resp. 200 000) €/ 3, 58 mil. (resp. 5,51 mil.) Kč

Zdroj: <http://www.obstaraj.sk/verejne-obstaravanie/limity.html>

Nejnižší předpokládaná hodnota zakázky, kdy již musel být proveden jednoduchý administrativní postup dle zákona, byla i při předešlém nastavení 10 000 € (275 300 Kč). Nastavení finančních limitů pro určení, zda je nutné postupovat při zadávání veřejných zakázek dle zákona v ČR a SR, bylo a stále je rozdílné.

Při srovnání vývoje řešení nesrovnalostí ale i celkové implementace fondů EU v ČR a SR, zmíníme rok 2008, kdy byl v SR schválen zákon č. 528/2008 Z.z. o pomoci a podpoře poskytovanéj z fondov Európskeho společenstva. Předmětem tohoto zákona, který upravuje oblast systému řízení a kontroly prostředků poskytovaných z fondů EU, prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu na spolufinancování, jsou:

- postavení a pravomoc vlády Slovenské republiky, ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy, samosprávných krajů;
- práva a povinnosti příjemce, žadatele, partnera (osoba spolupodílející se na přípravě projektu), jiné další osoby;
- řízení o žádosti o poskytnutí nenávratného finančního příspěvku;
- kontrolu projektu.

Nedílnou součástí tohoto zákona jsou odstavce postupu při vzniku nesrovnalosti, o vymáhání finančních částek, o pravomocích řídicího orgánu a o právech příjemce v této souvislosti. Vzhledem k tomu, že v ČR je tento systém ošetřen pouze metodicky nikoliv obecně právním závazným předpisem, může dojít k nejednotnosti postupu jednotlivých řídicích orgánů. V SR do procesu vrácení prostředků na základě nesrovnalosti nevstupuje finanční úřad v takové míře jako v ČR.

## Závěr

Tato diplomová práce se zabývala řešením nesrovnalostí vzniklých při administraci projektů hrazených z fondů EU a srovnáním nastavených postupů ve dvou členských zemích Evropské unie a to České a Slovenské republiky. Pod pojmem řešení nesrovnalostí vzniklých v projektech financovaných z fondů EU se skrývá široké spektrum metodik, zákonů, směrnic. Práce byla zaměřena na obecnou analýzu a komparaci postupů nastavených na celonárodní úrovni. Konkrétní porovnání způsobu řešení nesrovnalostí proběhlo na modelovém smyšleném projektu administrovaném v rámci Operačního programu Životní prostředí České republiky a Slovenské republiky. Tato závěrečná část shrnuje získané poznatky a provádí jejich vyhodnocení.

Strukturální fondy jsou finančním nástrojem Evropské unie, který využívají její členské země pro dosažení ekonomické a sociální soudržnosti. Tyto fondy jsou určeny především pro chudší členské země a regiony, jejichž HDP na obyvatele je nižší, než je průměr EU. V České i Slovenské republice dosahují požadovaného průměru pouze regiony hlavních měst Praha a Bratislava. Každý z regionů ČR i SR však splňuje podmínky pro poskytnutí podpory v rámci některého z cílů regionální politiky a proto všechny regiony těchto zemí mohou strukturální pomoc čerpat.

System čerpání strukturálních fondů je nastaven na základě strategických dokumentů schválených Evropskou unií. Tyto strategické dokumenty jsou dále rozpracovány na základě dílčích cílů a priorit do jednotlivých operačních programů, které jsou tematicky zaměřeny. Požadovaný stav, kterého chce daný členský stát dosáhnout je určen pro sedmileté operační období. Obě sledované země se nalézají již ve třetím operačním období (duben 2015).

V prvním operačním období 2004 až 2006 se struktura nastaveného systému čerpání v obou zemích velmi podobala. Česká i Slovenská republika měly zhruba stejný počet operačních programů. Při čerpání dotací v ČR již od počátku tj. od roku 2004 vznikaly v projektech nesrovnalosti. V SR je předpokládán obdobný vývoj, i když nebyl v rámci této práce podložen.

V následujícím operačním období 2007 až 2013 bylo nastavení systému čerpání v obou zemích již více odlišné. Počet operačních programů v ČR byl vyšší než v SR. V České

republiky byly do implementační struktury zařazeny mimo vybraná ministerstva také Úřady regionálních rad regionů soudržnosti.

System řešení nesrovnalostí je složitě nastavený proces, jehož popis nelze nalézt v jedné metodické příručce či dokumentu, ale pro pochopení systému je potřeba studium celé řady příslušných dokumentů a zákonů. Při řešení nesrovnalostí se v České i Slovenské republice vychází z příslušných platných zákonů a z metodických návodů vydávaných ministerstvy financí ČR a SR, Nejvyšším orgánem pro koordinaci (ČR) a Centrálním koordinačním orgánem (SR). Přestože již obě země čerpají finanční pomoc v rámci dotační politiky Evropské unie deset let, dochází v obou zemích ke stále novým nesrovnalostem, jejichž podstata je z velké části stále stejná a to porušení zákona o veřejných zakázkách.

Výběrové řízení probíhá vždy na začátku realizace podpořeného projektu, poté následuje financování projektu. Pokud k odhalení nesrovnalosti dojde až po zahájení financování, vzniklá nesrovnalost je také porušením rozpočtové kázně dle pravidel platných v ČR. Do řešení nesrovnalosti se zapojuje také finanční úřad. Postup nastavený ve Slovenské republice se jeví méně složitý, protože nesrovnalost řeší řídicí orgán sám. Pokud příjemce nespolupracuje při odvodu finanční částky z dotace vyměřené jako nápravné opatření (korekce), je nesrovnalost předána na finanční úřad.

Operační období 2007 až 2013 lze charakterizovat změnami jak v legislativě, tak v propracovanosti příslušných metodických dokumentů. V obou zemích začal platit nový zákon o výběrových řízeních. Klíčový údaj tohoto zákona jsou stanovené finanční limity, které určují, kdy musí již zadavatel postupovat dle zákona a kdy nikoliv. V obou zákonech se tyto finanční limity poměrně výrazně měnily. Současné platné finanční limity obou zákonů v ČR a SR jsou velmi rozdílné, v ČR musí zadavatel postupovat dle zákona při předpokládané hodnotě zakázky 2 mil. Kč, v SR již od 27 250 Kč (1 000 EUR). Cílem změn zákonů bylo mimo jiné zjednodušení způsobu čerpání, které tak nepovede ke vzniku pochybení a nesrovnalostí.

Rozdíl v nastaveném systému čerpání mezi oběma zeměmi je dán také zákonem č. 258/2008 Z.z. o pomoci a podpore poskytovanéj z fondov Európskeho spoločenstva, který legislativně ošetřuje základní postupy a pravidla pro fondy EU při administraci, kontrole, implementaci. V České republice obdobný zákon neexistuje.

System čerpání se jeví jako lépe nastaven na Slovensku. Finanční toky plateb mezi příjemcem a poskytovatelem dotace jsou nastaveny vstřícněji pro příjemce než v ČR. Příjemce v SR není nucen platit velké finanční objemy ze svých zdrojů a až poté žádat o jejich proplácení. V ČR byla tato možnost zavedena jen u některých operačních programů v průběhu operačního období 2007 až 2013. Finanční úřady v SR nejsou zapojeny do vymáhání neoprávněné použitých částek dotace. Tohoto procesu se účastní v případě, že příjemce při vrácení částky nespolupracuje.

I přes to, že v některých krocích se jeví slovenský způsob čerpání lépe a především pružněji nastavený, nelze vyslovit jednoznačný závěr, že je tento způsob lepší. V operačním období 2007 - 2013 došlo ke snížení počtu nesrovnalostí v SR, finanční objem vyčíslených nesrovnalostí se nesnižuje.

Pro zlepšení nastavení systému čerpání v ČR by, na základě této analýzy, měl být vydán obdobný zákon jako je slovenský zákon č. č. 258/2008 tak, aby byly legislativně a především jednotně podloženy zásadní kroky při realizaci projektů financovaných z fondů EU. Dále se jeví jako nejednotně nastaven systém hlášení nesrovnalostí v ČR. Hlášení se děje na základě kontrolního protokolu, kdy se může jednat pouze o podezření na nesrovnalost. Toto podezření může být v dalším šetření označeno za neoprávněné. Nicméně nesrovnalost v tomto stavu již vstupuje do informačních systémů a evidencí. V SR je nesrovnalost nahlášena až pomocí Zprávy o zjištěné nesrovnalosti, která následuje po nález z kontroly a je zde časový prostor k řešení odhaleného podezření v rámci interních postupů Řídícího orgánu.

Závěrem lze říci, že je důležité mít dobře tj. jednoznačně a jasně nastaveny legislativní i metodické postupy a návody, které jsou v případě tak složitého procesu jako je administrace projektů financovaných z fondů EU podstatné. Nesrovnalosti, které v průběhu desetiletého období čerpání vznikaly, a omezení jejich vzniku stále není uspokojivě vyřešeno. Tento stav není dle názoru autorky zapříčiněn pouze nevhodným či neúplným nastavením z české či slovenské stany. Tento stav může být zapříčiněn také nastavením ze strany EU. Směrnice a nařízení, dle kterých se jednotlivé členské země řídí, jsou často velmi strohá. Tato jednoduchost umožňuje při podrobném nastavování systému čerpání uplatnit národní postupy a zvyklosti, na druhou stranu v některých krocích se jedná až o přílišnou volnost, která pak může způsobit vznik nesrovnalostí.

## Seznam tabulek

Tabulka 1: Přehled operačních programů financovaných z ERDF, ESF a FS – srovnání ČR a SR .....	18
Tabulka 2: Odvody z dotace při potvrzení nesrovnalosti .....	45
Tabulka 3: Počet nesrovnalostí hlášených na vnější úrovni v letech a finanční suma ...	54
Tabulka 4: Stanovené finanční limity dle zákona o veřejných zakázkách ČR/SR .....	58
Tabulka 5: Charakteristika modelového projektu .....	61
Tabulka 6: Korekce dotace OPŽP ČR .....	65
Tabulka 7: Korekce dotace OPŽP ČR .....	68

## Seznam obrázků

Obrázek 1: HDP na obyv. v ČR a v SR, porovnáno k průměru EU .....	9
Obrázek 2: Regiony soudržnosti NUTS II v ČR a v SR .....	10
Obrázek 3: HDP na obyv. v ČR dle regionů NUTS II, porovnáno k průměru EU .....	11
Obrázek 4: HDP na obyv. v SR dle regionů NUTS II, porovnáno k průměru EU .....	12
Obrázek 5: Finanční alokace pro ERDF, ESF, FS období 2004-2006 v ČR a SR .....	15
Obrázek 6: Fin. alokace v mil. EUR pro ERDF, ESF, FS období 2004-2006 v ČR a SR .....	17
Obrázek 7: Schéma základních institucí zapojených do řešení nesrovnalostí .....	24
Obrázek 8: Schéma základních institucí zapojených do implementace fondů EU s hlavními procesními liniemi (platí pro ČR i SR) .....	29
Obrázek 9: Základní dělení nesrovnalostí platné pro ČR i SR .....	35
Obrázek 10: Schéma finančních toků v ČR .....	37
Obrázek 11: Zjednodušené schéma vybraných typů plateb pro ČR a SR .....	39
Obrázek 12: Jednoduchý schématický postup řešení nesrovnalostí .....	41
Obrázek 13: Jednotlivé kroky v řešení nesrovnalostí v ČR (zjednodušeno) .....	46
Obrázek 14: Jednotlivé kroky v řešení nesrovnalostí v SR (zjednodušeno) .....	49
Obrázek 15: Kontrolní systém v ČR při administraci projektů financovaných z fondů EU .....	51

Obrázek 16: Kontrolní systém v SR při administraci projektů financovaných z fondů EU .....	52
Obrázek 17: Postup řešení nesrovnalosti OPŽP ČR.....	64
Obrázek 18: Postup řešení nesrovnalosti OPŽP SR .....	68
Obrázek 19: Finanční limity dle zákona o VZ platné do 30. 6. 2013 v SR .....	73

## Seznam zkratek

AFCOS	Anti-Fraud Co-ordination Structure
AO	Auditní orgán
CKB	Centrální koordinační bod (ČR)
CKO	Centrálný koordinačný útvar (SR)
EK	Evropská komise
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
FS	Fond soudržnosti
ESF	Evropský sociální fond
FÚ	Finanční úřady
ITMS	Monitorovací systém SR
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NOK	Národní orgán koordinace (MMR)
NRP	Národní rozvojový plán
NSRR	Národní strategický referenční rámec
MSC 2007	Monitorovací systém Central 2007 ČR
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (European Anti-Fraud Office)
PCO	Platební a certifikační orgán (MF ČR)
RPS	Rámec podpory společenství
ŘO	Orgán ústřední státní správy nebo zákonem určená právnická osoba na úrovni NUTS II pověřená řízením Operačního programu/programů
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
ZS	Zprostředkující subjekt

## Seznam použité literatury

- [1] *Fondy EU: Glosář základních pojmů*. Praha: Odbor vnějších vztahů, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2005. 79 s. Brožura.
- [2] *Evropská unie*. [online] Statistická data EU. [cit. 5.3.2015] Dostupné z: <http://ec.europa.eu/eurostat/help/new-eurostat-website>.
- [3] *Evropská unie*. [online] Historie Evropské unie. [cit. 5.3.2015] Dostupné z: [http://europa.eu/about-eu/eu-history/index\\_cs.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_cs.htm).
- [4] *Strukturální fondy*. [online] Národní rozvojový plán. [cit. 6.3.2015] Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu/N/Narodni-rozvojovy-plan-%28NRP%29>.
- [5] *Strukturální fondy*. [online] Rámec podpory společenství. [cit. 6.3.2015] Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programy-2004-2006/Ramec-podpory-Spolecenstvi-2004-2006>.
- [6] *Strukturální fondy*. [online] Národní strategický referenční rámec. [cit. 6.3.2015] Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013/Dokumenty/Strategicke-dokumenty/Narodni-strategicky-referencni-ramec-CR-2007-2013>.
- [7] *Národní strategický referenční rámec*. [online] Národní rozvojový plán. [cit. 6.3.2015] Dostupné z: <http://www.nsrr.sk/sk/programovacie-obdobie-2004---2006/zakladne-dokumenty/>.
- [8] *Národní strategický referenční rámec*. [online] Rámec podpory společenstva. [cit. 6.3.2015] Dostupné z: <http://www.nsrr.sk/sk/programovacie-obdobie-2004--2006/zakladne-dokumenty/>.
- [9] *Národní strategický referenční rámec*. [online] Národní strategický referenční rámec. [cit. 6.3.2015] Dostupné z: <http://www.nsrr.sk/narodny-strategicky-referencny-ramec-2007-2013/>.
- [10] LACINA, Lubor a kol. *Minimum o regionální a strukturální politice EU*. 1. vydání, Praha: Úřad vlády ČR, 2004, 264 s., ISBN 80-86734-23-4.



- [11] *Strukturální fondy*. [online] Programové období 2007-2013. [cit. 8.3.2015] Dostupné z: <https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013>.
- [12] *Přístup k právu Evropské unie*. [online] Úřední věstník Evropské unie. [cit. 9.3.2015] Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=cs>.
- [13] *Evropská komise*. [online] Evropský úřad pro boj proti podvodům. [cit. 9.3.2015] Dostupné z: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/history/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/history/index_cs.htm).
- [14] *Strukturální fondy*. [online] Metodický pokyn – nesrovnalosti. [cit. 11.3.2015] Dostupné z: [http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/b0cc6e3e-8ac6-40a9-8cba-503df2c80654/MPN-aktualizace-rijen-2011\\_b0cc6e3e-8ac6-40a9-8cba-503df2c80654.pdf?ext=.pdf](http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/b0cc6e3e-8ac6-40a9-8cba-503df2c80654/MPN-aktualizace-rijen-2011_b0cc6e3e-8ac6-40a9-8cba-503df2c80654.pdf?ext=.pdf).
- [15] *Centrálný kontaktný útvar pre OLAF*. [online] Manuál nahlasovania nezrovnalostí. [cit. 11.3.2015] Dostupné z: <http://www.olaf.vlada.gov.sk/manual-nahlasovania-nezrovnalosti-verzia-51/>.
- [16] *Ministerstvo financií SR*. [online] Systém finančného riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007 - 2013, verzia 7.0. [cit. 11.3.2015] Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=9435>.
- [17] *Strukturální fondy*. [online] Slovník pojmů. [cit. 19.4.2015] Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Informace-a-dokumenty/slovník-pojmu>.
- [18] *Ministerstvo financí ČR*. [online] Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 – 2020. [cit. 13.3.2015] Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2014/metodicky-pokyn-financnich-toku-programu-19506>.
- [19] Zákon č. 320/2001 Sb. ze dne 9.8.2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). [online] In: Sbíрка zákonů ČR. [cit. 16.3.2015] Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-320>.

- [20] *Ministerstvo financií SR*. [online] Usmernenie č. 16/2008-U k nezrovnalostiam v rámci finančného riadenia štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu pre programové obdobie 2004 - 2006 a programové obdobie 2007 – 2013. [cit. 13.3.2015] Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7013>.
- [21] NEMEC, Juraj a kol. *Kontrola ve veřejné správě*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 160 s., ISBN 978-80-7357-558-8.
- [22] Zákon č. 528/2008 Z.z. ze dne 4.11.2008 o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva. [online] In: Zbierka zákonov SR. [cit. 16.3.2015] Dostupné z: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2008-528>.
- [23] Zákon č. 502/2001 Z.z. ze dne 18.10.2001 o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov. [online] In: Zbierka zákonov SR. [cit. 13.3.2015] Dostupné z: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2001-502>.
- [24] *Ministerstvo financí ČR*. [online] Zpráva o výsledcích finančních kontrol. [cit. 16.3.2015] Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/kontroly-ve-verejne-sprave>.
- [25] *Centrálný kontaktný útvar pre OLAF*. [online] Ročná správa o nezrovnalostiach. [cit. 16.3.2015] Dostupné z: <http://www.olaf.vlada.gov.sk/novinky-olaf/?page=0>.
- [26] Zákon č. 137/2006 Sb. ze dne 14.3.2006 o veřejných zakázkách. [online] In: Sbírka zákonů ČR. [cit. 16.3.2015] Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-137>.
- [27] Zákon č. 25/2006 Z.z. ze dne 14.12.2005 o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov. [online] In: Zbierka zákonov SR. [cit. 16.3.2015] Dostupné z: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2006-25>.
- [28] *Operační program Životní prostředí*. [online] Závazné pokyny pro žadatele a příjemce podpory OPŽP. [cit. 20.3.2015] Dostupné z: <http://www.opzp.cz/ke-stazeni/702/16198/detail/zavazne-pokyny-pro-zadatele-a-prijemce-podpory-v-opzp/>.
- [29] *Operačný program Životné prostredie*. [online] Príručka pre žiadateľa o nenávratný finančný príspevok z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a

Kohézneho fondu v rámci výzvy na predkladanie Žiadostí o nenávratný finančný príspevok. [cit. 20.3.2015] Dostupné z: [http://www.opzp.sk/wp-content/uploads/Prirucka-pre-prij%C3%ADmate%C4%BEda-NFP-pre-OP-ZP\\_verzia-3-8.pdf](http://www.opzp.sk/wp-content/uploads/Prirucka-pre-prij%C3%ADmate%C4%BEda-NFP-pre-OP-ZP_verzia-3-8.pdf).

[30] *Operačný program Životné prostredie*. [online] Príručka pre prijímateľa, verzia 3.8. [cit. 20.3.2015] Dostupné z: [http://www.opzp.sk/wp-content/uploads/Prirucka-pre-prij%C3%ADmate%C4%BEda-NFP-pre-OP-ZP\\_verzia-3-8.pdf](http://www.opzp.sk/wp-content/uploads/Prirucka-pre-prij%C3%ADmate%C4%BEda-NFP-pre-OP-ZP_verzia-3-8.pdf).

[31] *Interní materiály Řídícího orgánu OPŽP*.

## Abstrakt

HÖSLOVÁ, Monika: *Nesrovnalosti v projektech EU a jejich řešení*. Diplomová práce. Plzeň: Fakulta ekonomická ZČU v Plzni, 82 s., 2015.

**Klíčová slova:** Evropská unie, strukturální fondy, nesrovnalosti, Operační program Životní prostředí, Slovenská republika.

Předložená práce je zaměřena na porovnání systému čerpání strukturálních fondů a problematiku řešení nesrovnalostí vzniklých v těchto projektech. Charakterizuje a porovnává nastavenou implementační strukturu v České a Slovenské republice. Analyzuje nastavený postup řešení nesrovnalostí na národní úrovni v rámci těchto dvou zemí včetně finančních toků mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, popisu jednotlivých kroků při řešení nesrovnalostí, sumarizace již vzniklých nesrovnalostí a nastavených finančních limitů zákona o veřejných zakázkách. Na konkrétním fiktivním projektu je pak demonstrován postup řešení nesrovnalosti v rámci Operačního programu Životní prostředí ČR a SR. V poslední části se práce věnuje vývoji řešení nesrovnalosti z pohledu změn příslušných metodických dokumentů. Součástí závěru jsou navrhovaná opatření ke zlepšení systému.

## **Abstract**

HÖSLOVÁ, Monika: *Irregularities in EU projects and their solution*. Diploma thesis. Pilsen: Faculty of Economics, University of West Bohemia, 82 p., 2015.

**Keywords:** European Union, structural funds, irregularities, Operational Programme Environment, Slovak Republic.

The diploma thesis is focused on a comparison of the system drawing of Structural Funds and on a solution of irregularities occurring in these projects. It describes and compares common implementation structures in the Czech and Slovak Republics. The work analyzes the procedure for dealing with irregularities at the national level in these two countries, including the financial flows between the recipient and the provider of the subsidy, the description of the individual steps in resolving discrepancies, the summary of occurred irregularities and characteristic of financial limits of the Law on Public Procurement. The troubleshooting of irregularities within the Operational Programme Environment of the Czech Republic and Slovakia is demonstrated on a specific fictitious project. The last part is dedicated to developing solutions discrepancies in terms of changes in the relevant guidance documents. The conclusion of diploma thesis contains proposed measures to improve the system.