Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva

Bakalářská práce

Problematika výkonu auditu dle zákona o finanční kontrole u vybraného operačního programu Strukturálních fondů EU

Zuzana Pecharová

© 2017 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Zuzana Pecharová

Provoz a ekonomika

Název práce

Problematika výkonu auditu dle zákona o finanční kontrole u vybraného operačního programu Strukturálních fondů EU

Název anglicky

The issue of performance audit under the Act on Financial Control in the selected operating program of EU Structural Funds

---

Cíle práce

Cílem bakalářské práce je zjistit nejčastější systémová pochybení v rámci vybraných operačních programů Strukturálních fondů EU v programovém období 2007 – 2013 a navrhnout opatření k nápravě zjištěných nedostatků, a to zejména z hlediska zákona o finanční kontrole a dalších relevantních právních předpisů.

Metodika

V teoretické části bakalářské práce bude použita zejména metoda studia, literární rešerše a analýzy relevantních právních předpisů ČR a EU, interních normativních aktů a odborné literatury.

V praktické části pak bude použita metoda analýzy a komparace řídících a kontrolních systémů vybraných operačních programů s platnými právními předpisy ČR a EU.

Závěrem budou metodou syntézy vyhodnocena jednotlivá zjištění.

Doporučený rozsah práce

30 – 40

Klíčová slova

audit, dotace, kontrola, nezpůsobilost, příjemce, strukturální fondy, systém, veřejné zakázky, výdaje, zákon, způsobilost

---

Doporučené zdroje informací

BAJER, Petr a Jiří MATYÁŠ. Praktický průvodce dotacemi z fondů EU. Brno: Eurospolečnosti, 2009. ISBN 978-80-254-4017-9.

Integrovaný operační program. DotaceEU.cz [online]. [cit. 2016-06-16]. Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Microsites/Integrovany-OP/Uvodni-strana

Metodická příručka způsobilých výdajů pro programy spolufinancované ze SF a FS na programové období 2007-2013 [online]. In: . s. 112 [cit. 2016-06-21]. Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/CMSPages/GetFile.aspx?guid=57aca039-557a-484f-b2db-63ed95ac0829

Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze SF/CF/EFF na programové období 2007 – 2013 [online]. In: . s. 106 [cit. 2016-06-21]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2013-09-01_Metodika-financnich-toku-a-kontroly-programu-spolufinancovanych-ze-SF-FS-ERF-2007-2013-s-platnosti-od-01-09-2013.pdf

Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006

Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006

Regionální operační program Moravskoslezsko. Regionální rada regionu soudržnosti Moravskoslezsko [online]. [cit. 2016-06-16]. Dostupné z: http://www.rr-moravskoslezsko.cz/

TAUER, Vladimír, Helena ZEMÁNKOVÁ a Jana ŠUBRTOVÁ. Získejte dotace z fondů EU. 1. Praha: Computer Press, 2009. ISBN 978-80-251-2649-3.

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

Zákon č. 320/2001, o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů

Předběžný termín obhajoby

2016/17 LS – PEF

Vedoucí práce

Mgr. Denisa Civínová

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 8. 11. 2016

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 9. 11. 2016

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 06. 12. 2016

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou bakalářskou práci "Problematika výkonu auditu dle zákona o finanční kontrole u vybraného operačního programu“ jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího bakalářské práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autorka uvedené bakalářské práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 15. 3. 2017 _____

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala Mgr. Denise Civínové za odborné vedení, konzultace a cenné rady k vypracování bakalářské práce. Dále bych ráda poděkovala rodině, přátelům a kolegům za podporu během mého studia.

Problematika výkonu auditu dle zákona o finanční kontrole u vybraného operačního programu Strukturálních fondů EU

Souhrn

Bakalářská práce je zaměřena na problematiku výkonu auditu podle zákona o finanční kontrole u vybraných operačních programů strukturálních fondů Evropské unie.

Práce je rozdělena na dvě části, kde první část je zaměřena na teorii a vymezení právního rámce, popis strukturálních fondů EU, popis orgánů a subjektů zapojených do auditní činnosti, působnost Auditního orgánu a vymezení druhů kontrol a auditů.

Druhá praktická část je zpracování vlastní práce. Bakalářská práce je v této části zaměřena na identifikaci nejčastějších pochybení zjištěných při prováděných auditech operací vybraných operačních programů vykonaných Auditním orgánem v programovém období 2007 – 2013. Ke zpracování této části práce bylo použito analýzy dostupných dokumentů, statistik Auditního orgánu, programových příruček a obecných a specifických pravidel řídicího a kontrolního systému, odborné literatury.

Cílem bakalářské práce bylo stanovit nejčastější zjištění identifikovaná při auditech operací vybraných operačních programů a zhodnotit výsledky zkoumání. Výsledky a závěry práce mohou sloužit ke zkvalitnění práce Auditního orgánu ve vztahu ke kontrolovaným operacím u příjemců dotací.

Klíčová slova: audit, dotace, kontrola, nezpůsobilost, příjemce, strukturální fondy, systém, veřejné zakázky, výdaje, zákon, způsobilost

The issue of performance audit under the Act on Financial Control in the selected operating program of EU Structural Funds

Summary

Bachelor thesis is focused on the performance audit issues pursuant to the Financial Control Act at selected operational programmes of the EU Structural Funds.

The work is divided into two parts. The first part focuses on the theory and define the legal framework, a description of the EU Structural Funds, a description of the institutions and authorities involved to audit activity, the activity of Audit Authority and definition of the types of checks and audits.

The second part is processing their own work. Bachelor thesis is focused on identify the most common errors found in audit operations at selected operational programs carried out by the Audit Authority in programming period 2007 – 2013. In this part was used analysis of available documents, statistics Audit Authority, programming manuals and general and specific rules of management and control system, literature.

The aim of the Bachelor thesis was to determine the most common findings identified in audit operations at selected operational programs and evaluate the results of the investigation. The results and conclusions of the work may serve to improve the work of the Audit Authority in relation to controlled audit operations at the recipients of subsidies.

Keywords: audit, subsidies, control, ineligibility, recipient, structural funds, system, public order, expenditure, act, eligibility.

Obsah

1 ÚVOD 11

2 CÍL PRÁCE A METODIKA 12

2.1 Cíl práce 12

2.2 Metodika 12

3 TEORETICKÁ VÝCHODISKA 13

3.1 Právní rámec 13
3.1.1 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů 13
3.1.2 Mezinárodní auditorské standardy 14
3.1.3 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 14
3.1.4 Metodická podpora vnitřního kontrolního systému a auditu 16

3.2 Strukturální fondy 17
3.2.1 Evropský fond regionálního rozvoje 18
3.2.2 Evropský sociální fond 18

3.3 Orgány a subjekty zapojené do auditu ve sdílené zodpovědnosti Evropské unie a České republiky 19
3.3.1 Evropská komise 19
3.3.2 Evropský účetní dvůr 20
3.3.3 Auditní orgán 21
3.3.4 Zpřesnění působnosti MF a ostatních kontrolních orgánů 23

3.4 Druhy kontrol a auditů 23
3.4.1 Klasifikace kontroly ve veřejné správě z hlediska času 24
3.4.2 Zařazení a vymezení auditu v rámci systému finanční kontroly 26
3.4.3 Audit systémů 27
3.4.4 Audit operací 28

3.5 Auditní zjištění 29

4 VLASTNÍ PRÁCE 30

4.1 Kontrolní a auditní systém 30

4.2 Veřejnosprávní kontrola a audit finančních prostředků 31

4.3 Integrovaný operační program..... 34

4.4 Regionální operační program NUTS II Moravskoslezsko..... 35

4.5 Typová zjištění u auditů operací v oblasti veřejných zakázek 36
4.5.1 Nedodržení druhu zadávacího řízení veřejné zakázky 36
4.5.2 Nedodržení termínů..... 37
4.5.3 Neuplatnění smluvní pokuty za pozdní dodání předmětu plnění..... 37

4.6 Oblasti zjištěných nedostatků u auditů operací u vybraných operačních programů 38

4.7 Audit systému operačních programů..... 43

5 VÝSLEDKY A ZHODNOCENÍ VÝSLEDKŮ 44

6 ZÁVĚR 45

7 SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY..... 47

Seznam grafů

Graf 1 – Přehled auditů v programovém období 2007 - 2013 33
Graf 2 – Přehled oblastí zjištěných nedostatků u OP IOP 39
Graf 3 – Zjištění v oblasti Porušení pravidel pro veřejné zakázky 41
Graf 4 - Přehled oblastí zjištěných nedostatků u ROP MS 42
Graf 5 – Celková míra chybovosti v období 2012 - 2016..... 43

Seznam tabulek

Tabulka 1 – Zpřesnění působnosti MF a ostatních kontrolních orgánů..... 23
Tabulka 2 – Přehled auditů vykonaných v programovém období 2007 - 2013..... 34
Tabulka 3 – Zjištění v oblasti veřejných zakázek u Integrovaného operačního programu 40

Seznam zkratek

AO	- Auditní orgán
ČR	- Česká republika
EK	- Evropská komise
EU	- Evropská unie
ERDF	- Evropský fond regionálního rozvoje
ES	- Evropské společenství
ESF	- Evropský sociální fond
IOP	- Integrovaný operační program
ISAO	- Informační systém Auditního orgánu
MF ČR	- Ministerstvo financí České republiky
NUTS II	- územní statistické jednotky, tzv. region
OP	- Operační program
OVS	- Orgán veřejné správy
ROP MS	- Regionální operační program
ŘKS	- Řídicí kontrolní systém
ŘO	- Řídicí orgán
SF	- Strukturální fond
ZFK	- Zákon o finanční kontrole

1 Úvod

Jedním z hlavních cílů zahraniční politiky po pádu komunistického režimu byl vstup České republiky do Evropské unie. Do Unie vstoupila Česká republika dne 1. května 2004 společně s dalšími evropskými státy. Vstup České republiky do Evropské unie urychlil její ekonomický růst.

Od tohoto dne měla Česká republika možnost čerpat finanční prostředky z fondů Evropské Unie a využívat jejich prostředků stejně jako ostatní země Společenství.

Dotace ze strukturálních fondů Evropské unie jsou jedním z nástrojů přiblížení se k dalším ekonomicky vyspělejším státům. Z těchto fondů EU jsou podporovány víceleté rozvojové programy, které byly vypracovány společně regiony, členskými státy a Evropskou komisí.

V letech 2007 – 2013 bylo v České republice celkem 27 operačních programů, z toho byl 1 financován z Evropského rybářského fondu, ostatní operační programy byly financovány ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v celkové alokaci cca 27 miliard Eur.

Strukturální fondy a Fondy soudržnosti jsou tvořeny v rámci cíle Konvergence (přiblížení) 7 regionálními operačními programy (s celkovou přidělenou částkou 4,66 miliard Eur), 8 tematickými operačními programy (s celkovou přidělenou částkou 21,23 miliard Eur), dále v rámci cíle Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost (alokace 0,42 miliard Eur) 2 operačními programy a v rámci cíle Evropská územní spolupráce (alokace 0,39 miliard Eur) jsou tvořeny 9 operačními programy.

Bakalářská práce se zaměřuje na audit finančních prostředků získaných především ze strukturálních fondů Evropské unie, který je vykonáván na základě Nařízení Komise (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 a na základě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Cílem bakalářské práce je zjistit nejčastější pochybení u auditů operací v rámci vybraných operačních programů v programovém období 2007 - 2013 a navrhnout opatření k nápravě zjištěných nedostatků, a to zejména z hlediska zákona o finanční kontrole a dalších relevantních právních předpisů.

V rámci této bakalářské práce byly vybrány Integrovaný operační program (dále jen „IOP“) a operační program Regionální operační program NUTS II Moravskoslezsko (dále jen „ROP MS“).

Dále ověřit účinné fungování řídícího a kontrolního systému u operačního programu Integrovaný operační program a operačního programu Regionální operační program NUTS II Moravskoslezsko a současně prověřit, zda jsou uspokojivě zohledněny minimální požadavky použitelného právního rámce pro programové období 2007-2013.

2.2 Metodika

Bakalářská práce je členěna a skládá se ze dvou částí, části teoretických východisek a vlastního zpracování.

V teoretické části bakalářské práce bude použita zejména metoda studia, literární rešerše a analýzy relevantních právních předpisů České republiky a Evropské unie, interních normativních aktů a odborné literatury.

V úvodu teoretických východisek bude popsán právní rámec České republiky a Evropské unie, charakterizovány strukturální fondy. V další kapitole budou definovány vybrané kontrolní orgány, které se zabývají kontrolou čerpání prostředků zejména ze strukturálních fondů Evropské unie. V závěru teoretické části budou popsány druhy jednotlivých kontrol a vymezení auditu v rámci systému finanční kontroly a popsána auditní zjištění.

V praktické části práce, která bude navazovat na teoretická východiska, bude v úvodní části popsán kontrolní a auditní systém vycházející z relevantních právních předpisů ČR a EU, následovat bude kapitola o veřejnosprávní kontrole a auditu finančních prostředků, dále popis zvolených operačních programů, konkrétně Integrovaného operačního programu a operačního programu Regionální operační program NUTS II Moravskoslezsko.

V další kapitole budou analyzována typová zjištění z auditů operací v oblasti veřejných zakázek. Praktickou část bude uzavírat kapitola přehledu oblasti zjištěných nedostatků při auditech operací.

V závěru praktické části budou analyzována zjištění identifikovaná Auditním orgánem při auditu operací, bude provedena jejich komparace u vybraných operačních programů, zhodnoceny výsledky zkoumání v předchozích kapitolách a navržena doporučení směřující k nápravě nedostatků.

3 Teoretická východiska

V následujících kapitolách je popsán právní rámec související s problematikou výkonu auditu podle zákona o finanční kontrole, kontrolní orgány EU a ČR a druhy kontrol.

3.1 Právní rámec

Finanční prostředky, které jsou poskytovány ze strukturálních fondů (dále jen „SF“), tvoří významnou část rozpočtu Evropského společenství. Tím pádem Evropská unie (dále jen „EU“) věnuje největší pozornost kontrole čerpání těchto prostředků, za účelem ochrany svých investic. Odlišné postupy a rozdílný výklad účelu kontroly při čerpání finančních prostředků v jednotlivých členských státech EU, směřovaly k zavedení jednotných postupů a vypracování jednotných metodik. Současný systém čerpání a kontroly finančních prostředků ze SF EU tvoří komplexní systém, jehož součástí je i auditní činnost.

3.1.1 Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů

Tento zákon (dále jen „ZFK“) vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci

veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy. Stanoví předmět, hlavní cíle a zásady finanční kontroly vykonávané podle tohoto zákona a podle zvláštních právních předpisů, pokud tak tyto předpisy stanoví[1].

3.1.2 Mezinárodní auditorské standardy

Výkon auditu je realizován podle mezinárodních auditorských standardů. Mezi tyto standardy patří Rámec profesní praxe interního auditu[2], který obsahuje definici interního auditu, Standardy pro profesní praxi a etický kodex. Výše zmíněné standardy jsou základem pro účely auditu operačního programu (dále jen „OP“).

Standardy pro profesní praxi[3] se v současnosti skládají ze Základních standardů, Standardů pro výkon interního auditu, Prováděcích standardů, Doporučení pro praxi, Stanovisek a Praktických pomůcek.

Výše uvedené mezinárodní standardy lze uplatnit na odlišné typy auditů, u různých společností, které se mohou lišit svým zaměřením, strukturou nebo velikostí. Jedná se např. o orgány veřejné správy (dále jen „OVS“), právnické či soukromé subjekty. Použití mezinárodních standardů zaručí, že na základě provedených auditů může být učiněn relevantní závěr o úrovni řídicích a kontrolních systémů u auditovaného subjektu.

3.1.3 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999

Výše uvedené Nařízení č. 1083/2006 stanovuje pravidla pro využívání finančních prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Dále stanoví Obecné zásady řídicích

[1] § 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů.* 2001

[2] *Mezinárodní standardy pro profesní praxi interního auditu* [online]. 2016 [cit. 2017-01-30]. Dostupné z: https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/IPPF-Standards-2017-Czech.pdf

[3] *Mezinárodní standardy pro profesní praxi interního auditu* [online]. 2016 [cit. 2017-01-30]. Dostupné z: https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/IPPF-Standards-2017-Czech.pdf

a kontrolních systémů, kterými členské státy zabezpečují kontrolu, sledování a hodnocení procesu čerpání finančních prostředků[4].

Z hlediska účetních postupů je nezbytné ze strany členských států zajistit:

- stanovení postupů pro zajištění řádnosti a správnosti výdajů vykazovaných v rozsahu působnosti operačních programů,
- spolehlivé účetní systémy a to včetně elektronických systémů sledování a finančního výkaznictví, aby bylo zabráněno dvojímu financování.

Každý členský stát je povinen ustanovit tzv. řídicí orgán (dále jen „ŘO“), kterým může být celostátní, regionální nebo místní instituce veřejné správy nebo veřejný či soukromý subjekt. Úkolem ŘO je vedení daného operačního programu. Úlohou ŘO je ověřování přehledů výdajů a žádostí o platby před jejich odesláním Evropské komisi (dále jen „EK“).

Auditní orgán (dále jen „AO“) je pověřen k provádění auditu vztahujících se k čerpání finančních prostředků EU, jež mají napomoci rozvoji a kvalitě života občanů, výstavbě dopravní infrastruktury, zkvalitnění vzdělávání, podpoře nezaměstnanosti nebo zlepšení životního prostředí.

Provádění výše uvedeného Nařízení Rady je ze strany EU zabezpečeno Nařízením Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj[5].

[4] NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2006

[5] NAŘÍZENÍ KOMISE (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k ařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2006.

3.1.4 Metodická podpora vnitřního kontrolního systému a auditu

Zodpovědnost za metodické řízení a koordinaci kontroly a auditů v souladu správními předpisy České republiky (dále jen „ČR“) a Evropského společenství nese Ministerstvo financí České republiky (dále jen „MF ČR“). V oblasti své činnosti, vytváří metodiky a manuály upravující čerpání a kontrolu finančních prostředků ze strukturálních fondů. Dokumenty jsou zpracovávány v souladu s právními předpisy ČR a EU.

Provádění Nařízení Rady č. 1083/2006 je v České republice upraveno zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě[6].

Jako součást systému finančního řízení, který zabezpečuje hospodaření s veřejnými prostředky, je dle zákona o finanční kontrole vymezena finanční kontrola. Ověřuje se, dodržování právních norem, je-li zabezpečena ochrana veřejných prostředků proti možným rizikům či jiným nedostatkům a nedochází-li k nehospodárnému, neúčelnému a neefektivnímu nakládání s veřejnými prostředky. Vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy se dělí na dva podsystémy, na systém finančního řízení a kontroly a systém interního auditu[7].

Struktura finančního řízení a kontroly zahrnuje finanční kontrolu jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy, kterou jsou povinni zajistit odpovědní zaměstnanci veřejné správy. Řídicí kontrola je chápána jako proces, kde probíhá kontrola přípravy operací před jejich schválením (předběžná kontrola), při průběžném sledování probíhajících operací (průběžná kontrola) a následném zpětném ověření zaměřeném na konečný výsledek (následná kontrola). Systém interního auditu zabezpečuje nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování operací, hodnotí účinnost vnitřního kontrolního systému a ověřuje správnost vykázaných výdajů na vhodném vzorku operací[8].

[6] Zákon č. 320/2001, o finanční kontrole. In: *Sbírka zákonů*. 2001.
[7] § 3 zákona č. 320/2001, o finanční kontrole. In: *Sbírka zákonů*. 2001.
[8] § 3 zákona č. 320/2001, o finanční kontrole. In: *Sbírka zákonů*. 2001.

Provádění výše citovaného zákona o finanční kontrole je zabezpečeno vyhláškou č. 416/2004 Sb. ze dne 28. června, kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole 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. Obsahem vyhlášky je stanovení bližších podrobností o kontrolních metodách a postupech, dále úprava struktury, rozsahu, postupů a termínů předkládání zpráv o výsledcích finančních kontrol[9].

Pro všechny úrovně implementace prostředků EU se zajišťuje výkon auditu ve veřejné zprávě působností auditního orgánu, jehož činnost nespadá do systému interního auditu. Auditní orgán ověřuje funkčnost řídících a kontrolních systémů operačních programů a na vybraném vzorku projektů vykázané výdaje finančních prostředků[10]. Auditní týmy nejsou v žádném vztahu k auditované organizaci, čímž je naplněna podmínka EK na nezávislost auditů.

3.2 Strukturální fondy

Evropská unie se neustále snaží o to, aby docházelo k neustálému vyrovnávání životní úrovně v jednotlivých krajích těch zemí, které se staly jejími členskými zeměmi.

Pro programové období je 2007-2013 byly schváleny programy, které měly přispět ke smazání zmiňovaných rozdílů. Pro již zmíněné programové období bylo pro spolufinancování projektů prostřednictvím fondů vyčleněno 752 miliard korun.

Mezi nejvýznamnější politiky Evropské unie se řadí právě regionální a strukturální politika. Hlavním úkolem těchto politik je pomoci těm regionům, jejichž rozvoj zůstává pozadu za evropským průměrem.

---

[9] 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. In: *Sbírka zákonů.* 2004

[10] *Základní informace* [online]. Ministerstvo financí, c2005-2013 [cit. 2017-03-06]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/organizacni-struktura/sekce-04-financni-rizeni-a-audit/odbor-52-auditni-organ

Pomocí podpor investic, které by podpořily zlepšení infrastruktury a tím pomohly jednotlivým oblastem dostat se na stejnou úroveň jako vyspělejší regiony. Cíle, kterých chce politika hospodářské a sociální soudružnosti dosáhnout, jsou stanoveny pro každé období. Právě strukturální fondy jsou nástrojem pro splnění těchto cílů. Existuje několik strukturálních fondů Evropské unie a každý z nich zaštiťuje specifickou tematickou oblast. Finanční prostředky fondů jsou rozdělovány prostřednictvím regionálních a tematicky zaměřených programů.

Ve smyslu Nařízení Rady Evropského společenství[11] se strukturálními fondy rozumí:

- Evropský fond regionálního rozvoje
- Evropský sociální fond.

3.2.1 Evropský fond regionálního rozvoje

ERDF je objemem peněz největším ze strukturálních fondů EU. Prostředky jsou určeny na investice do výroby vedoucí ke tvorbě nových pracovních míst a na investice do dopravní, vzdělávací, sociální a zdravotní infrastruktury. Podporuje rozvoj místního potenciálu (místní rozvoj a rozvoj malého a středního podnikání v problémových regionech), výzkum a vývoj a investice zaměřené na životní prostředí[12].

3.2.2 Evropský sociální fond

ESF podporuje aktivity v oblastech zaměstnanosti a rozvoje lidských zdrojů. ESF podporuje neinvestiční (neifrastrukturní) projekty, jako např. rekvalifikace nezaměstnaných, speciální programy pro osoby se zdravotním postižením, děti, mládež, etnické menšiny a další znevýhodněné skupiny obyvatel, tvorba inovativních vzdělávacích programů

[11] NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2006.

[12] DotaceEU.cz - Informace o fondech. *DotaceEU.cz - Informace o fondech* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, c2012 [cit. 2017-03-02]. Dostupné z: https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU

pro zaměstnance, rozvoj institucí služeb zaměstnanosti, rozvoj vzdělávacích programů apod.[13]

3.3 Orgány a subjekty zapojené do auditu ve sdílené zodpovědnosti Evropské unie a České republiky

Je velké množství subjektů na evropské, národní i regionální úrovni, které jsou zapojeny do přípravy, realizace a vyhodnocení čerpání prostředků z fondů Evropské unie. Přitom je důležité, že celková zodpovědnost za realizaci regionální politiky leží na členských státech. Nejvyšší stupeň je Evropská úroveň, která je tvořena Evropskou radou (nejvyšší představitelé členských států – prezidenti, premiéři), Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou EU. Dalším stupněm je Národní úroveň. Česká republika definovala čtyři základní instituce pro řízení a koordinaci strukturálních fondů – Auditní orgán, Monitorovací výbor, Národní orgán pro koordinaci a Platební a certifikační orgán.

3.3.1 Evropská komise

Evropská komise je výkonným orgánem EU. Navrhuje právní předpisy, dohlíží na jejich dodržování, obhajuje zájmy EU jako celku a vytváří protiváhu zájmům jednotlivých členských států[14].

Evropská komise je zodpovědná za plnění rozpočtu EU a zároveň zabezpečuje, aby finanční prostředky EU byly vynakládány rozumně a v souladu s příslušnými pravidly a předpisy.[15] Řízení a kontrola vynaložených prostředků z fondů EU jsou prováděny ve spolupráci s členskými státy. Z tohoto důvodu podléhají výdaje Evropské unie kontrole na mnoha úrovních v rámci Evropské komise a správních orgánů členských států a zemí příjemce. Za tímto účelem jsou auditoři EK oprávněni provádět audity u vybraných subjektů. Jedná se zpravidla o audity operací v rámci příslušného OP. Cílem těchto auditů je určit:

[13] DotaceEU.cz - Informace o fondech. *DotaceEU.cz - Informace o fondech* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, c2012 [cit. 2017-03-02]. Dostupné z: https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU

[14] Euroskop.cz - Evropská komise. *Euroskop.cz - Evropská komise* [online]. c2005-2017 [cit. 2017-02-23]. Dostupné z: https://www.euroskop.cz/109/sekce/evropska-komise/

[15] EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR, Oddělení vnějších vztahů. *Zkvalitňování finančního řízení Evropské unie*. Belgie: Evropská společenství, 2004. ISBN 92-95009-12-6.

- přiměřenost a rozsah nastavení řídicího a kontrolního sytému za účelem zabezpečení zákonnosti a oprávněnosti čerpání finančních prostředků EU,
- výši nezpůsobilých výdajů, která je charakterizována oblastí zjištěných porušení nastavených pravidel s vyčíslením příslušné finanční sankce.

Evropská komise se podílí na řízení, výkonu a implementaci politik EU a spravuje její rozpočet a je spolu s Evropským účetním dvorem odpovědná za kontrolu výdajů z rozpočtu EU.

Evropská komise má právo v rámci auditů prověřit, zda jsou v ČR nastaveny účinné a správně fungující řídicí a kontrolní systémy. Úředníci nebo pověření zástupci ČR, zpravidla auditoři AO, se mohou takových auditů účastnit. Auditoři EK, kteří jsou řádně zplnomocněni k výkonu auditů na místě, mají přístup k účetnictví a všem dalším dokladům, jež souvisejí s výdaji spolufinancovanými z fondů EU, včetně dokladů a jejich popisných informací vytvořených nebo obdržených a uchovávaných v elektronické podobě. V případě porušení pravidel řídicích a kontrolních systémů je v pravomoci EK pozastavení nebo přerušení plateb[16].

3.3.2 Evropský účetní dvůr

Evropský účetní dvůr je nejvyšším orgánem finanční kontroly v EU. Role externího auditu, kterou zastává v rámci EU, spočívá v posouzení finančního řízení rozpočtu jako celku. Pro efektivní výkon činnosti je nezbytná jeho nezávislost na jiných institucích EU, ale na druhou stranu s nimi musí zůstat ve stálém kontaktu.

Jako externí auditor zkoumá v členských zemích EU operace prováděné na účet EU, např. zemědělské a sociální výdaje, výdaje na vědu a výzkum, výběr cel.

Evropskému účetnímu dvoru vyplývá ze Smlouvy o ES povinnost, vykonávat audit plnění souhrnného rozpočtu Evropské unie, Evropských rozvojových fondů, orgánů a agentur

[16] Čl. 72 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2006.

EU. Předmět auditů je různý, od kontroly finančních výkazů až po prověrky specifických oblastí rozpočtu.

Evropský účetní dvůr plánuje a provádí auditní činnost nezávisle na ostatních institucích EU a na vládách členských států. Má právo vybrat auditní úkoly včetně tematických oblastí, použitého přístupu k provádění auditu a postupu, jak a kdy předkládat své připomínky a zveřejňovat svá zjištění.

Kontrolní činnost je Evropským účetním dvorem vykonávána v souladu se Zásadami a standardy pro provádění auditu (Court Audit Policies and Standards - CAPS), které přizpůsobují obecně přijaté mezinárodní standardy podmínkám Evropské unie. Vycházejí z Auditních standardů INTOSAI a Mezinárodních auditních standardů vydávaných Mezinárodní federací účetních.

Dle Smlouvy o fungování EU má Účetní dvůr právo přístupu k jakýmkoliv informacím potřebným k plnění jeho úkolů. Účetní dvůr provádí audity v institucích Evropské unie, v prostorách orgánů a právnických osob hospodařících s finančními prostředky Evropské unie, ve členských státech a v zemích příjemce včetně všech úrovní administrativy až po konečného příjemce finančních prostředků EU[17]. Závěry z auditů jsou shrnuty ve zprávách, které upozorňují Komisi a vlády členských států EU na zjištěné nedostatky.

3.3.3 Auditní orgán

Členský stát určuje pro každý operační program Auditní orgán. Stejný orgán může být určen i pro více než jeden operační program. Auditní orgán je nezávislý na řídicím orgánu a nezávislý na platebním a certifikačním orgánu. AO je pověřen kontrolou účinnosti systému řízení a kontroly operačních programů[18].

[17] KONSOLIDOVANÉ ZNĚNÍ SMLOUVY O FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2008, Oddíl 7, C 115/47.
[18] Čl. 59 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2006.

Na celostátní úrovni byla v ČR svěřena působnost k výkonu funkce AO pro všechny operační programy spolufinancované z fondů EU Ministerstvu financí ČR[19]. Na základě plnění požadavků Akčního plánu EK došlo od 1. 1. 2013 k centralizaci auditů, jejíž realizace byla schválena usnesením vlády ČR č. 671 ze dne 12. 9.2012.

AO je odpovědný za ověřování účinného fungování řídicího a kontrolního systému[20], kde mimo jiné:

- vypracovává příslušnou metodiku pro výkon auditů vykonávaných auditním orgánem
- koordinuje její jednotnou aplikaci pro všechny OP,
- plní zpravodajské povinnosti ve vztahu k orgánům EU i orgánům národním v souladu s platnými ustanoveními přímo použitelných právních předpisů ES/EU,
- zajišťuje výkon auditů na všech úrovních realizace operačních programů spolufinancovaných z finančních prostředků EU,
- ověřuje účinnost systémů finančního řízení a kontroly u všech subjektů implementace,
- na vzorku operací ověřuje vykázané výdaje finančních prostředků EU a veřejných prostředků,
- soustřeďuje a analyzuje nahlášené nesrovnalosti[21].

[19] *Usnesení vlády č. 198: ke koordinaci přípravy ČR na čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti EU vletech 2007 až 2013*. 2006.
[20] Čl. 62 Nařízení č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu: Hlava VI Řízení, monitorování a kontrola: Kapitola 1 Řídicí a kontrolní systémy. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2006.
[21] *Základní informace* [online]. Ministerstvo financí, c2005-2013 [cit. 2017-03-06]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/organizacni-struktura/sekce-04-financni-rizeni-a-audit/odbor-52-auditni-organ

3.3.4 Zpřesnění působnosti MF a ostatních kontrolních orgánů

V níže uvedené tabulce je upřesněna působnost Ministerstva financí a ostatních kontrolních orgánů dle ZFK a Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

Tabulka 1 – Zpřesnění působnosti MF a ostatních kontrolních orgánů

Rozsah kontrolní/auditorské působnosti MF uvedený v ustanovení **§ 7 odst. 2 písm. c)** ZFK stanoví výkon veřejnosprávní kontroly, včetně auditu podle právních předpisů EU, u dalších právnických a fyzických osob napojených do systému řízení, kontroly a užití prostředků z fondů EU.	→ Působnost PCO vykonávat veřejnosprávní kontrolu vůči ŘO, zprostředkujícímu subjektu ŘO a příjemcům podpory za účelem splnění úkolů dle článku 61 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. → Působnost AO vykonávat audit u PCO, ŘO, u zprostředkujících subjektů ŘO a u příjemců podpory.
Ustanovení § 2 písm. b) ZFK definuje pojem „kontrolovaná osoba" o další osoby zapojené do využívání prostředků z fondů EU.	→ MF, správci kapitol státního rozpočtu, územní samosprávné celky a ostatní poskytovatelé veřejné finanční podpory vykonávají veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců této podpory z příslušných veřejných rozpočtů.
b) Ustanovení § 2 písm. j) ZFK definuje pojem veřejná finanční podpora i jako výdaje z prostředků ze zahraničí poskytnutých na základě právních předpisů EU a členského státu EU, jejichž kontrolu je ČR povinna zajistit.	→ Orgány, které vykonávají stanovené úkoly v řídícím a kontrolním systému OP jsou definovány v článku 59 obecného nařízení I. (v článku 58 obecného nařízení II.).
„Řídící orgán"	
§ 8a ZFK „Platební agentura"	→ Platební agentura vykonává v rámci financování společné zemědělské politiky obdobnou funkci jako ŘO.

Zdroj: vlastní zpracování dle Zákona č. 320/2006 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, Nařízení č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti

3.4 Druhy kontrol a auditů

Konečnou souhrnnou odpovědnost za operační program má ve vztahu ke Komisi Řídící orgán. ŘO má tedy i odpovědnost za provádění finanční kontroly (podle § 8 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole) a dodržování pravidel vnitřního kontrolního systému na všech úrovních.

Kontrola je prováděna při zpracovávání dokumentů po předložení žádosti o realizaci projektu před jejich schválením. Následně probíhá kontrola již realizovaných projektů až do jejich závěrečného ukončení a vypořádání. Kontrolou se ověřuje správnost hospodaření a splnění stanovených cílů, včetně udržitelnosti projektu.

Audit lze charakterizovat jako organizačně vymezené a funkčně samostatné přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti kontroly, včetně prověřování správnosti vybraných projektů v rámci auditu operace. Auditem finančních prostředků z Evropské unie je pověřen Auditní orgán, který je nezávislý na řídicím orgánu.

V názvosloví Evropské komise je zásadní rozdíl mezi pojmem kontrola a audit v tom, že kontrola zahrnuje jak kontrolu ex ante, tak interim a ex post, přičemž audit se týká výlučně kontroly ex post. Hlavní rozdíl spočívá v tom, že audit následuje až po kontrole ex-post a potvrzuje, byla-li kontrola uskutečněna správně a podle stanovených postupů a předpisů. Audity jsou prováděny za účelem zjištění správnosti kontroly na vybraném vzorku projektů.

V následujících kapitolách jsou popsány jednotlivé druhy kontrol a auditů. Ty se od sebe liší hlavně zaměřením.

3.4.1 Klasifikace kontroly ve veřejné správě z hlediska času

Z hlediska následnosti rozlišujeme předběžnou kontrolu (ex ante), průběžnou kontrolu (interim), následnou kontrolu (ex post), které jsou vymezeny ustanovením § 26 – 27 Zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, a závěrečnou kontrolu.

Předběžná kontrola

Předběžná kontrola je takovým druhem kontroly, která je prováděna na počátku uvažované akce. Jejím smyslem je zjistit, jak jsou plánované aktivity (cíle) a zda jejich formulace v dokumentech odpovídá všem formálním i obsahovým náležitostem.[22]

Průběžná kontrola

Obsahem průběžné kontroly je průběžné monitorování dosahovaných výsledků s vytyčeným cílem. Za realizaci průběžné kontroly odpovídá vedoucí orgánu veřejné správy. Tato kontrola může být uskutečňována i externími institucemi. Průběžná kontrola může být

[22] NEMEC, Juraj, František OCHRANA, Jan PAVEL a Vladimír ŠAGÁT. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha 5: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 26. ISBN 978-80-7357-558-8.

z hlediska zaměření realizována jako formální kontrola či obsahová kontrola, z institucionálního hlediska rozlišujeme kontrolu vnitřní (interní) a vnější (externí).[23]

Klíčovým druhem průběžné kontroly je kontrola obsahová. Jádrem obsahové průběžné kontroly je především sledování racionální ekonomické stránky nakládání se zdroji, je-li s veřejnými zdroji nakládáno hospodárně, efektivně a účelně.[24]

Následná kontrola

Následná kontrola následuje po zjištěních průběžné kontroly, s kterou je procesně a činnostně spjata s výstupy průběžné kontroly. Následná kontrola může být prováděna ve dvou stupních. V prvním stupni se zjišťuje, zda byla učiněna náprava nedostatků zjištěných v předchozí průběžné kontrole. Kontrola druhého stupně je prováděna po realizaci prvního stupně následné kontroly.[25]

Závěrečná kontrola

Závěrečná kontrola je „kontrolou kontroly ex ante“. Cílem této kontroly je provést celkové obsahové i formální monitorování výsledků realizované akce s cíli plánované akce. Vzhledem k tomu, že se jedná o porovnání reálně dosažených výsledků s cíli stanovenými v rámci předběžné kontroly, jsou obsah, forma a struktura závěrečné kontroly analogické s obsahem, formou a strukturou předběžné kontroly. Rozlišujeme závěrečnou kontrolu formální a obsahovou, která hraje klíčovou roli.[26]

---

[23] NEMEC, Juraj, František OCHRANA, Jan PAVEL a Vladimír ŠAGÁT. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha 5: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 38. ISBN 978-80-7357-558-8.

[24] NEMEC, Juraj, František OCHRANA, Jan PAVEL a Vladimír ŠAGÁT. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha 5: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 38. ISBN 978-80-7357-558-8.

[25] NEMEC, Juraj, František OCHRANA, Jan PAVEL a Vladimír ŠAGÁT. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha 5: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 40-41. ISBN 978-80-7357-558-8.

[26] NEMEC, Juraj, František OCHRANA, Jan PAVEL a Vladimír ŠAGÁT. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha 5: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 42. ISBN 978-80-7357-558-8.

3.4.2 Zařazení a vymezení auditu v rámci systému finanční kontroly

Ustanovení § 3 odst. 2 ZFK je audit začleněn do systému finanční kontrol

Povinnost vykonávat audit je stanovena v článku 62 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. Audit v souladu s předpisy ES je zařazen jako součást systému veřejnosprávní kontroly. Dle právních předpisů EU má vzhledem k obsahu auditní činnosti podle Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 audit vůči veřejnosprávní kontrole speciální postavení.

Ostatní ustanovení upravující veřejnosprávní kontrolu nemají přednost před ustanoveními ZFK vymezující audit podle právních předpisů EU. Tyto ustanovení pro výkon auditní činnosti jsou používány pouze podpůrně.

Ustanovení § 6 ZFK „Kontrolní metody a kontrolní postupy" odst. 3 o použití auditorských metod a auditorských postupů k naplnění požadavků právních předpisů EU

Předmětem auditu je v souladu s článkem 62 odst. 1 písm. a) a b) Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 zajišťování auditu systému a zajišťování auditu operací.

Audit v souladu s právními předpisy EU není v nesouladu s nezávislým plněním úkolů odboru interního auditu.

Ustanovení § 29 odst. 4 ZFK se odkazuje na odst. 6 v ustanovení § 11 „Společná ustanovení k působnosti kontrolních orgánů", který stanoví, že při auditu posuzují kontrolní orgány přiměřenost a účinnost systému finanční kontroly a správnost operací[27].

Procesní pravidla pro výkon finanční kontroly a auditu

Výkon finanční kontroly se řídí Procesními pravidly podle části druhé, hlavy dvě ZFK. Základem těchto procesních pravidel je zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), v platném znění.

[27] Zákon č. 320/2001, o finanční kontrole. In: *Sbírka zákonů*. 2001.

Podle článku 62 odst. 2 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 je při výkonu auditu nezbytné zohlednit mezinárodně uznávané auditorské standardy.

Procesními pravidly pro výkon auditu podle přímo použitelných předpisů EU se pro účely Auditního orgánu rozumí zvláštní ustanovení o procesních pravidlech pro výkon auditu podle § 13a ZFK[28]. Ostatní procesní pravidla se pro výkon auditu použijí podpůrně.

3.4.3 Audit systémů

Audit systému je součástí integrovaného systému řízení a kontroly fondů EU, ze kterých jsou spolufinancovány OP. Základním cílem těchto auditů je ověření správnosti nastavení a fungování řídicích a kontrolních systémů (dále jen „ŘKS“), které jsou provozovány v odpovědnosti řídicích orgánů, zprostředkujících subjektů a platebního a certifikačního orgánu.

V souladu s předpisy ES[29] zajišťuje AO provádění auditu systému. Jeho hlavním cílem je ověřit účinné fungování řídícího a kontrolního systému daného operačního programu a prověřit, zda jsou zohledněny minimální požadavky použitelného rámce[30]. Závěr auditu systému může být klasifikován do čtyř kategorií[31].

- Funguje dobře; jsou třeba pouze malá zlepšení. To znamená, že nebyly zjištěny žádné nedostatky nebo pouze malé nedostatky. Tyto nedostatky nemají žádný významný dopad na fungování klíčových požadavků / orgánů /systému.
- Funguje, ale jsou třeba určitá zlepšení. V tomto případě byly zjištěny určité nedostatky. Tyto nedostatky mají mírný dopad na fungování klíčových požadavků / orgánů / systému. Byla formulována doporučení, která má provést subjekt, který je předmětem auditu.

[28] Zákon č. 320/2001, o finanční kontrole. In: *Sbírka zákonů*. 2001.

[29] Čl. 62 odst. 1 písm. a) nařízení (ES) č. 1083/2006. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2006.
[30] Čl. 62 odst. 1 písm. a) nařízení (ES) č. 1083/2006. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2006.
[31] *Manuál Auditního orgánu pro programové období 2007 - 2013*. Praha, 2015.

- Funguje částečně; jsou třeba zásadní zlepšení. To znamená, že byly zjištěny nedostatky, které vedly nebo by mohly vést k nesrovnalostem. Dopad na účinné fungování klíčových požadavků / orgánů / systému je významný. Byla zavedena doporučení a/nebo akční plán. Členský stát / EK se může rozhodnout přijmout nápravné opatření (např. přerušení nebo pozastavení plateb), aby se zmírnilo riziko nesprávného využití fondů EU.
- V zásadě nefunguje. Byly zjištěny četné nedostatky, které vedly nebo by mohly vést k nesrovnalostem. V případě tohoto výroku mají systémová zjištění dopad na účinné fungování klíčových požadavků / orgánů / systému je významný – funguje špatně nebo nefunguje vůbec. Nedostatky jsou systémové a širokého rozsahu. V důsledku toho nelze získat žádnou jistotu z posouzení klíčových požadavků / orgánů / systému. Měl by být vytvořen a proveden formální akční plán. Členský stát / Evropská komise přijímají nápravné opatření (např. pozastavení plateb) pro zmírnění rizika nesprávného využití fondů EU.

Kromě auditů systému, zaměřených na ověřování naplňování klíčových požadavků a kritérií pro hodnocení řídících a kontrolních systémů, provádí Auditní orgán průřezové (horizontální) audity zaměřené především na:

- informační a komunikační systémy;
- finanční nástroje;
- vykazování výkonnostních ukazatelů;
- částky získané zpět a částky odejmuté.

3.4.4 Audit operací

Audity operací ověřují,[32] zda:

- operace splňuje podmínky výběru pro OP,
- se provádí v souladu s rozhodnutím nebo smlouvou o poskytnutí dotace,

[32] Čl. 16 nařízení (ES) č. 1828/2006. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2006.

- vykázané výdaje souhlasí s účetními záznamy a jsou v souladu s právními předpisy ES a ČR,
- veřejný příspěvek byl příjemci proplacen co nejrychleji a v plné výši, bez jakýchkoli poplatků.

Výběr vzorků je založen na metodě náhodného statického výběru. Cílem výběru vzorků je určení míry chybovosti, tzn. např. určení procenta neuznatelných výdajů z výdajů přiznaných pro danou operaci.

Postup realizace auditu operací je shodný s postupem při realizaci auditu systému. Výsledky auditů operací jsou součástí Výročních kontrolních zpráv a Závěrečné kontrolní zprávy.

3.5 Auditní zjištění

Auditní zjištění je formulováno na základě výsledků provedeného šetření u příjemce dotace, které probíhá v souladu s ustanovením § 13a Zákona o finanční kontrole. V podstatě se jedná o tvrzení auditora, které je podloženo fakty. Formulace zjištění je velice důležitá, neboť je skutečným měřítkem kvality provedeného auditu. Auditor musí svá tvrzení prokázat příslušnými důkazy a popisem zkoumání.

Rozlišujeme zjištění s mírou závažnosti :

- vysokou – jedná se o podezření na nesrovnalost s finančním dopadem (tj. nezpůsobilý výdaj) větším nebo rovným 300 000 Kč,
- střední – jedná se o podezření na nesrovnalost s finančním dopadem (tj. nezpůsobilý výdaj) nižším než 300 000 Kč,
- nízkou – jedná se o administrativní porušení, bez identifikace finančního dopadu.

Kategorizace nejčastějších zjištění z auditů operací

Kategorie nejčastějších zjištění z auditů operací včetně výše finančních oprav jsou uvedeny v Rozhodnutí komise ze dne 19. 12. 2013, kterým se stanoví a schvalují pokyny

ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Unií v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek[33]. Zjištění lze rozdělit do osmi kategorií dle oblastí porušení. Jedná se o oblast porušení pravidel ve věci veřejných zakázek, účetnictví, publicity, chybějících či neúplných dokumentů, neodůvodněných (nezpůsobilých) výdajů, v oblasti pracovních smluv a výkazů, kontrolní činnosti.

4 Vlastní práce

Bakalářská práce a její praktická část je zaměřena na výkon auditů operací v rámci vybraných operačních programů v programovém období 2007 – 2013, na zjištění nejčastějších pochybení a systémových chyb, navržení opatření k nápravě zjištěných nedostatků, případně zapracování náprav do příslušných metodik a příruček, kterými se musí řídit jak příjemce, tak i řídící orgán (poskytovatel dotace).

V této kapitole bude vymezen kontrolní a auditní systém a analyzována typová zjištění identifikovaná Auditním orgánem při auditech operací.

4.1 Kontrolní a auditní systém

Postupy pro kontrolu a audit vycházejí z Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti, a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 a také z Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

Dále respektují zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů a prováděcí vyhláškou Ministerstva financí č. 416/2004 Sb.

[33] *Rozhodnutí Komise: ROZHODNUTÍ KOMISE, kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Unií v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek.* In:. Brusel: Evropská komise, 2013, C(2013) 9527 final.

Jednou z hlavních úloh efektivního a fungujícího systému kontroly je vytvářet podmínky a bariéry, bránící vzniku nedostatků, a pokud by případné nedostatky a poruchy vznikly, vytvářet takové účinné kontrolní mechanismy, aby byla v co nejkratším čase zabezpečena náprava nepříznivého stavu.

Základními kritérii posuzovanými v rámci kontrolní činnosti jsou zákonnost, hospodárnost, efektivnost, účelnost a úspornost při nakládání s prostředky veřejné finanční podpory. V kontrolním systému musí být zřetelně oddělen systém kontroly ve veřejné správě a řídící kontroly od systému interního auditu a auditu ve veřejné správě.[34]

Výkon auditu se řídí především § 13a zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, a jedná se zejména o tyto procesní postupy[35]:

- audit je zahájen na základě předloženého pověření k vykonání auditu,
- na základě provedeného auditu je sepsán návrh auditní zprávy,
- příjemce má právo být seznámen s návrhem auditní zprávy a zaujmout písemné stanovisko, které se stává součástí zprávy,
- lhůta pro podání písemného stanoviska je minimálně 5 kalendářních dnů, nestanoví-li auditor lhůtu delší,
- v případě, že jsou na základě auditu stanovena nápravná opatření, je příjemce povinen o přijatých nápravných opatřeních a jejich plnění informovat poskytovatele dotace a auditora, který audit provedl. Příjemce rovněž informuje řídicí orgán operačního programu.

4.2 Veřejnosprávní kontrola a audit finančních prostředků

Hlavní aktivity Auditního orgánu v programovém období 2007-2013 byly zaměřeny jednak na audity operací, tak i na audity systémů, kterými bylo posuzováno fungování řídicích

[34] *Programová dokumentace Regionálního operačního programu NUTS Moravskoslezsko*. Ostrava: Regionální rada regionu soudržnosti Moravskoslezsko - Úřad Regionální rady, c2007-2016.
[35] § 13a zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. In: *Sbírka zákonů.* 2001

a kontrolních systémů nastavených příslušnými řídicími orgány jednotlivých operačních programů nebo zprostředkujícími subjekty.

V rámci ověření správnosti vykázaných výdajů, s pravidly publicity, na přiměřenost auditní stopy, naplnění příslušných monitorovacích ukazatelů byly audity operací zaměřeny na soulad realizace operací s právními předpisy EU a ČR.

Při výkonu výše uvedených auditů Auditní orgán rovněž hodnotil výsledky jednotlivých případů snížených, nepotvrzených a neopodstatněných nesrovnalostí.

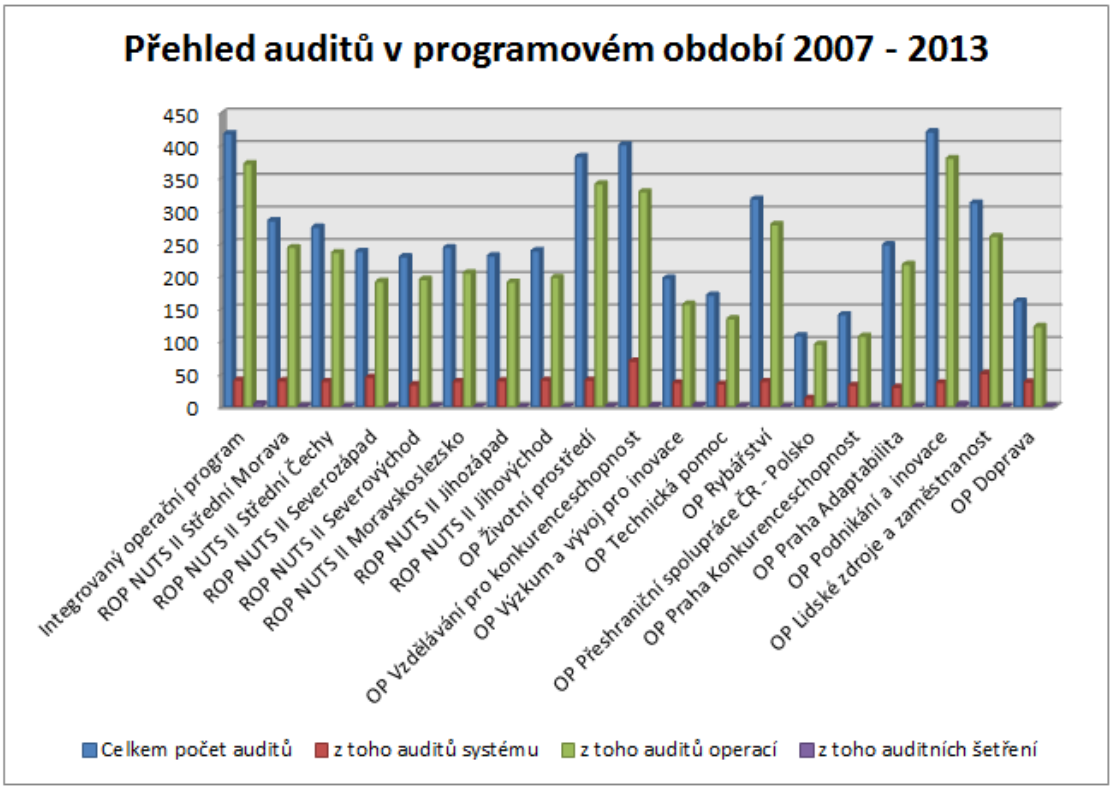
Při výběru vzorku operací určených pro daný rok postupuje Auditní orgán v souladu s nařízením EK, auditní strategií pro příslušný OP a s přihlédnutím k aktualizovanému pokynu EK pro výběr vzorku (COCOF 08/0021/03)[36]. Výběr vzorků je prováděn Auditním orgánem s využitím aplikace Informačního systému AO - ISAO.

Pokud se vyskytnou nesrovnalosti, které byly odhaleny řídicím orgánem před výběrem vzorku, dále v rámci kontroly plnění opatření z auditu systému Řídicího orgánu a řešení nesrovnalostí, je negativní populace ověřována v auditu operace.

V programovém období 2007 – 2013 bylo vykonáno Auditním orgánem celkem 5023 auditů, z toho 4260 auditů operací a 743 auditů systému. Přehled auditů vykonaných v jednotlivých operačních programech jsou uvedeny v grafu č. 1 a tabulce č. 2.

[36] *Pokyny pro auditní orgány k metodám výběru vzorků*. EVROPSKÁ KOMISE, 2013. COCOF_08-0021-03_CS.

Graf 1 – Přehled auditů v programovém období 2007 - 2013



Zdroj: Informační systém Auditního orgánu, vlastní zpracování

Tabulka 2 – Přehled auditů vykonaných v programovém období 2007 - 2013

Název OP	Celkem počet auditů	z toho auditů systému	z toho auditů operací	z toho auditních šetření
Integrovaný operační program	418	41	372	5
ROP NUTS II Střední Morava	285	40	244	1
ROP NUTS II Střední Čechy	275	39	236	0
ROP NUTS II Severozápad	238	45	192	1
ROP NUTS II Severovýchod	230	34	195	1
ROP NUTS II Moravskoslezsko	244	39	205	0
ROP NUTS II Jihozápad	231	40	191	0
ROP NUTS II Jihovýchod	239	41	198	0
OP Životní prostředí	383	41	341	1
OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost	401	70	329	2
OP Výzkum a vývoj pro inovace	197	37	157	3
OP Technická pomoc	171	35	135	1
OP Rybářství	318	39	279	0
OP Přeshraniční spolupráce ČR - Polsko	109	13	96	0
OP Praha Konkurenceschopnost	141	33	108	0
OP Praha Adaptabilita	248	30	218	0
OP Podnikání a inovace	421	37	380	4
OP Lidské zdroje a zaměstnanost	312	51	261	0
OP Doprava	162	38	123	1
celkem	5023	743	4260	20

Zdroj: Informační systém Auditního orgánu, vlastní zpracování

Z grafu číslo 1, který znázorňuje celkový přehled auditů v programovém období 2007 - 2013 je patrné, že nejvíce auditů bylo vykonáno u operačního programu Podnikání a inovace, Integrovaného operačního programu a operačního programu Vzdělávání a konkurenceschopnost. Naopak nejméně auditů proběhlo u operačního programu Přeshraniční spolupráce ČR – Polsko a OP Praha konkurenceschopnost.

4.3 Integrovaný operační program

Integrovaný operační program (dále jen „IOP“) je nejvýznamnějším operačním programem pro státní správu a územní samosprávu. IOP lze charakterizovat jako tematický

a současně komplementární program k ostatním tematickým a regionálním operačním programům[37].

Mezi hlavní oblasti podpory lze zařadit zlepšování prostředí na sídlištích a rozvoj systémů tvorby územních politik, zlepšování infrastruktury pro oblast sociálních služeb, veřejného zdraví, služeb zaměstnanosti a služeb v oblasti bezpečnosti, rozvoj informačních technologií ve veřejné správě, předcházení a řešení rizik, podporu cestovního ruchu, kulturního dědictví.

Společným cílem těchto tematických oblastí je posílení veřejné správy, veřejných a navazujících služeb na území ČR s cílem zvýšit kvalitu života obyvatel a atraktivitu ČR pro investory. Vymezení konkrétních aktivit IOP je podloženo koncepčními strategickými materiály v daných oblastech (národní koncepce).[38]

4.4 Regionální operační program NUTS II Moravskoslezsko

Pro porovnání nejčastějších pochybení byl zvolen Regionální operační program NUTS II Moravskoslezsko.

Pro region soudržnosti Moravskoslezsko, který je totožný s Moravskoslezským krajem, je určen Regionální operační program NUTS II Moravskoslezsko (dále jen „ROP Moravskoslezsko“).

Tento operační program se zaměřuje se na podporu rozvoje infrastruktury i služeb cestovního ruchu, zlepšení dopravní dostupnosti a propojení regionu včetně modernizace prostředků veřejné dopravy, přípravu menších podnikatelských ploch a zlepšování podmínek

[37] BAJER, Petr a Jiří MATYÁŠ. *Praktický průvodce dotacemi z fondů Evropské unie*. Příbram: EUROSPOLEČNOSTI, 2009. ISBN 978-80-254-4017-9. s. 101

[38] Dotace EU.cz - Integrovaný OP. *Dotace EU.cz - Integrovaný OP* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, c2012 [cit. 2017-02-24]. Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013/Programy-2007-2013/Tematicke-operacni-programy/IOP

k životu v obcích a na venkově především prostřednictvím zkvalitnění vzdělávací, sociální a zdravotnické infrastruktury[39].

4.5 Typová zjištění u auditů operací v oblasti veřejných zakázek

V této kapitole bude vymezeno několik příkladů typových zjištění z oblasti veřejných zakázek, porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ“) z důvodu, že v této kategorii dochází k nejčastějším porušením. Tato pochybení byla identifikována při auditech operací vykonaných Auditním orgánem v programovém období 2007 – 2013.

4.5.1 Nedodržení druhu zadávacího řízení veřejné zakázky

Zadavatel provedl zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění (dále jen „JŘBU“), a to po předchozím zrušení zjednodušeného podlimitního řízení z důvodu nepředložení žádné nabídky ve stanovené lhůtě do 8. 12. 2010 do 12:00 hod. Porovnáním textů zadávací dokumentace u obou zadávacích řízení bylo zjištěno, že v zadávací dokumentaci u VZ ve zjednodušeném podlimitním řízení uvedl zadavatel v bodu 3.2.3. Technické kvalifikační předpoklady tyto požadavky na uchazeče: „a) splnění kvalifikačního předpokladu podle § 56 odst. 1 písm. a) zákona předložením seznamu o realizaci nejméně tří významných dodávek odpovídajících věcně požadovaným službám v této veřejné zakázce, to je zejména na úseku publicity projektů s hodnotou nad 1 mil. Kč bez DPH v posledních 3 kalendářních letech ve formě seznamu s uvedením jejich rozsahu a doby plnění. V příloze tohoto seznamu musí být:
- potvrzení vydané veřejným zadavatelem o poskytnutých službách, pokud služby byly poskytnuty veřejnému zadavateli nebo – potvrzení vydané jinou osobou, pokud byly tyto služby poskytnuty jiné osobě než veřejnému zadavateli nebo – čestné prohlášení uchazeče, že jako dodavatel poskytl jiné osobě než veřejnému zadavateli a není-li současně možné potvrzení podle výše uvedeného bodu získat z důvodu např. odmítnutí vydat potvrzení.“

[39] DotaceEU.cz - ROP Moravskoslezsko. *DotaceEU.cz - ROP Moravskoslezsko* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, c2012 [cit. 2017-02-28]. Dostupné z: https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013/Programy-2007-2013/Regionalni-operacni-programy/ROP-Moravskoslezsko

Zadávací dokumentace pro VZ, zadávanou v režimu JŘBU, již požadavky na uvedené technické kvalifikační předpoklady neobsahuje.

Došlo tak k podstatné změně zadávacích podmínek, což je v přímém rozporu s ustanovením § 23 odst. 2 ZVZ, čímž nebyly naplněny nutné zákonné podmínky pro zadání předmětné veřejné zakázky v režimu JŘBU. Vzhledem k tomu, že zadavatel nedodržel zákonné podmínky pro použití jednacího řízení bez uveřejnění, stanovené § 23 ZVZ, se zároveň dopustil nepřípustného omezení soutěže, a tím porušil ustanovení § 6 ZVZ, který zadavateli ukládá dodržování zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

4.5.2 Nedodržení termínů

Překročení 15 -ti denní lhůty pro odeslání výsledku zadávacího řízení k uveřejnění.

Dne 7. 1. 2013 byla podepsána smlouva o dílo s vybraným uchazečem. Analogicky s § 83 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, měl příjemce do 48 dnů od uzavření smlouvy odeslat oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění. Oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění nebylo ve stanovené lhůtě odesláno. Příjemce tuto povinnost splnil dodatečně dne 24. 3. 2013 na základě výzvy ŘO. Zároveň analogicky s § 82 odst. 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, měl příjemce oznámit bez zbytečného odkladu informaci o uzavření smlouvy uchazečům, s nimiž bylo možné podle odstavce 4 stejného paragrafu uzavřít smlouvu. Oznámení o uzavření smlouvy dotčeným uchazečům odesláno nebylo. Přestože nebyla splněna povinnost dle „Metodického pokynu pro zadávání veřejných zakázek“ jednalo se o pochybení, které nemělo vliv na pořadí nabídek.
Z tohoto důvodu nebylo provedeno finanční vyjádření nedostatku.

4.5.3 Neuplatnění smluvní pokuty za pozdní dodání předmětu plnění

Prodávající se v Kupní smlouvě (dále jen „KS“) v článku pojednávajícím o smluvních sankcích zavázal, že v případě prodlení plnění dle KS uhradí kupujícímu smluvní pokutu ve výši 0,1 % z ceny plnění, a to za každý započatý den prodlení.

Plnění předmětu dodávky dle KS bylo realizované postupně dle dohodnutého harmonogramu dodávek. V době auditu operace nebyly dodávky dle KS ukončeny.

Analýzou doložené dokumentace bylo konstatováno, že v několika případech došlo ke zpoždění dodávek proti KS. Auditovaný subjekt za zpožděné dodávky neuplatnil smluvní pokutu – svůj postup zdůvodnil tím, že nárok na smluvní pokutu se promlčuje 4 roky od jeho vzniku, proto nemusí smluvní pokutu uplatnit ihned po jeho vzniku a smluvní pokutu za pozdní dodávky uplatní v souladu s KS až po ukončení dodávek dle předmětu KS.

Auditorský tým v závěrečné zprávě o auditu operace stanovisko auditovaného subjektu akceptoval s výhradou (výhrada se týkala pouze termínu uplatnění nároku na smluvní pokutu) – z důvodu, že KS v ustanoveních o smluvních pokutách neuváděla žádný termín pro uplatnění sankcí za zpoždění částí dodávek. Plnou akceptaci auditoři podmínili tím, že auditovaný subjekt uplatní smluvní pokuty v souladu s ustanovením odstavce KS o smluvních sankcích, a to do podání závěrečné žádosti o platbu po převzetí poslední dodávky dle harmonogramu KS. Příjemce byl povinen informovat vedoucího auditorského týmu o přijatých nápravných opatřeních nejpozději do 1 měsíce od ukončení dodávek dle KS (tj. od vystavení posledního účetního dokladu).

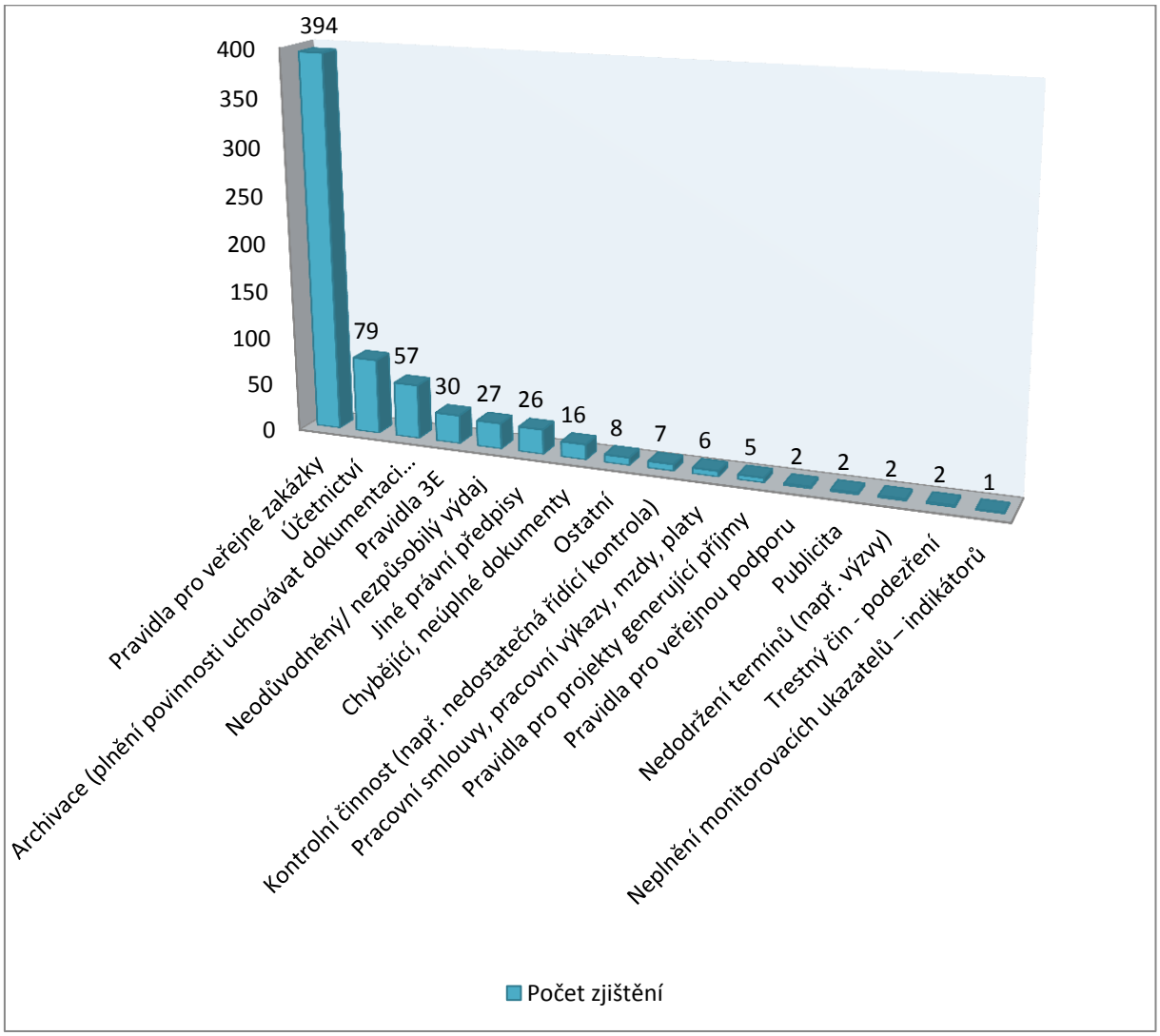
Auditovaný subjekt byl také upozorněn, že pokud by neuplatil svůj nárok na smluvní pokutu dle příslušného odstavce KS, došlo by tímto k závažné změně zadávacích podmínek s finančním dopadem ve výši 25 % hodnoty způsobilých proplacených výdajů dané zakázky.

Auditovaný subjekt svoji povinnost vztahující se k uplatnění smluvní pokuty po ukončení všech dodávek dle KS dodržel včetně informování vedoucího auditorského týmu. Tím splnil podmínky pro plnou akceptaci.

4.6 Oblasti zjištěných nedostatků u auditů operací u vybraných operačních programů

Oblasti zjištěných nedostatků identifikovaných u auditů operací v programovém období 2007 – 2013 týkající se Integrovaného operačního programu jsou uvedeny v Grafu č. 2. Jak je uvedeno v tabulce č. 2 celkem bylo uskutečněno 372 auditů operací v OP IOP a v operačním programu ROP MS 205.

Graf 2 – Přehled oblastí zjištěných nedostatků u OP IOP



Zdroj: Informační systém Auditního orgánu, vlastní zpracování

Na grafu číslo 2 jsou znázorněné oblasti nejčastějších zjištění v programovém období 2007 - 2013 identifikovaná při auditech operací Integrovaného operačního programu, týkající se především:

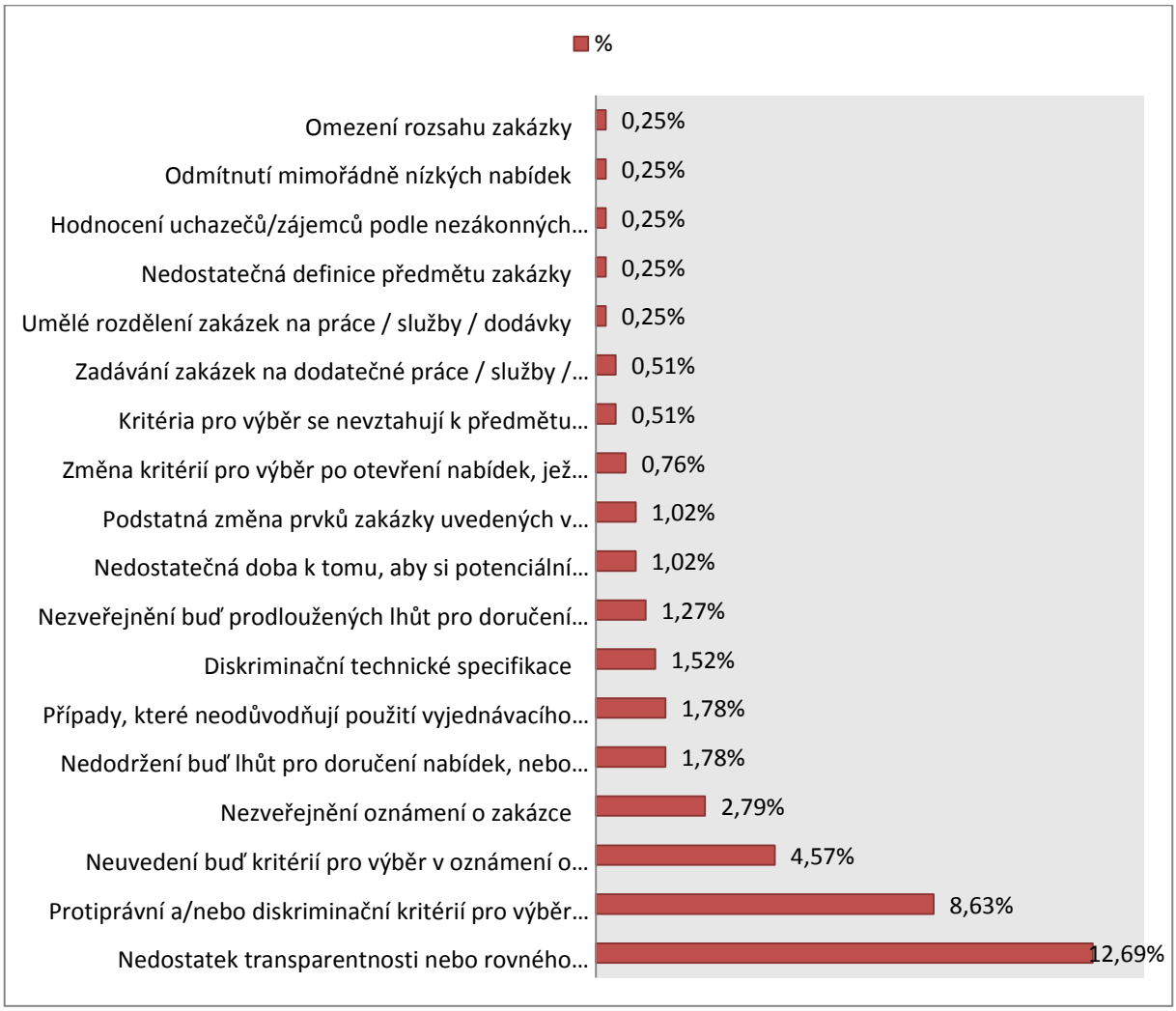
- oblasti veřejných zakázek (ve finančním vyjádření více než 80,32 %)
- nesouladu fakturovaného stavu se skutečným stavem
- uchování dokumentace k projektům,
- pravidel hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti (3E).

Tabulka 3 – Zjištění v oblasti veřejných zakázek u Integrovaného operačního programu

Oblast porušení - Pravidla pro veřejné zakázky	%
Nedostatek transparentnosti nebo rovného zacházení při hodnocení	12,69%
Protiprávní a/nebo diskriminační kritérií pro výběr a/nebo kritérií pro zadání zakázky stanovená v oznámení o zakázce nebo v zadávací dokumentaci	8,63%
Neuvedení buď kritérií pro výběr v oznámení o zakázce, a/nebo kritérií pro zadání zakázky (a jejich váhu) v oznámení o zakázce nebo v zadávacích podmínkách	4,57%
Nezveřejnění oznámení o zakázce	2,79%
Nedodržení buď lhůt pro doručení nabídek, nebo lhůt pro doručení žádostí o účast [x].	1,78%
Případy, které neodůvodňují použití vyjednávacího řízení s předchozím zveřejněním oznámení o zakázce	1,78%
Diskriminační technické specifikace	1,52%
Nezveřejnění buď prodloužených lhůt pro doručení nabídek, nebo prodloužených lhůt pro doručení žádostí o účast [xi]	1,27%
Nedostatečná doba k tomu, aby si potenciální uchazeči nebo zájemci opatřili zadávací dokumentaci	1,02%
Podstatná změna prvků zakázky uvedených v oznámení o zakázce nebo zadávacích podmínkách [xiii]	1,02%
Změna kritérií pro výběr po otevření nabídek, jež vede k nesprávnému přijetí uchazečů	0,76%
Kritéria pro výběr se nevztahují k předmětu zakázky a nejsou mu úměrná	0,51%
Zadávání zakázek na dodatečné práce / služby / dodávky (pokud takové zadání představuje významnou změnu původních podmínek zakázky [xv]) bez hospodářské soutěže, aniž je splněna jedna z následujících podmínek, buď krajní naléhavost způsobená nepředvídatelnými událostmi, nebo nepředvídaná okolnost [xvi] pro doplňkové práce, služby, dodávky	0,51%
Umělé rozdělení zakázek na práce / služby / dodávky	0,25%
Nedostatečná definice předmětu zakázky	0,25%
Hodnocení uchazečů/zájemců podle nezákonných kritérií pro výběr nebo zadání zakázky	0,25%
Odmítnutí mimořádně nízkých nabídek	0,25%
Omezení rozsahu zakázky	0,25%

Zdroj: Informační systém Auditního orgánu, vlastní zpracování

Graf 3 – Zjištění v oblasti Porušení pravidel pro veřejné zakázky



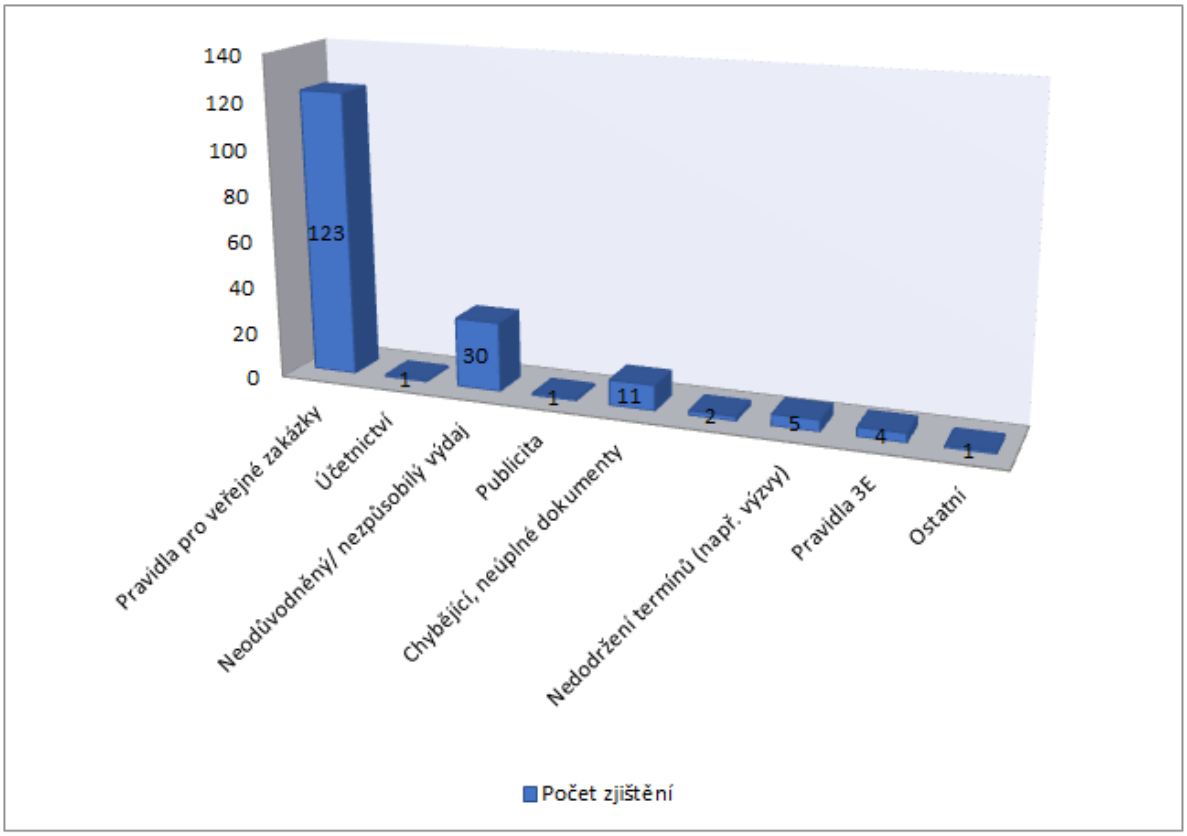
Zdroj: Informační systém Auditního orgánu, vlastní zpracování

Graf číslo 3 ukazuje oblasti porušení pravidel pro veřejné zakázky a pochybení. Nejvíce pochybení bylo identifikováno u Integrovaného operačního programu, která se týkala:

- nedostatku transparentnosti nebo rovného zacházení při hodnocení
- stanovení protiprávních a/nebo diskriminačních kritérií pro výběr a/nebo kritérií pro zadání zakázky stanovených v oznámení o zakázce nebo v zadávací dokumentaci
- neuvedení buď kritérií pro výběr v oznámení o zakázce, a/nebo kritérií pro zadání zakázky (a jejich váhu) v oznámení o zakázce nebo v zadávacích podmínkách.

Oblasti porušení zjištěných nedostatků identifikovaných u operačního programu ROP MS jsou uvedeny v grafu č. 4.

Graf 4 - Přehled oblastí zjištěných nedostatků u ROP MS



Zdroj: Informační systém Auditního orgánu, vlastní zpracování

Na grafu číslo 4 jsou uvedena pochybení u auditů operací operačního programu ROP MS, která byla identifikována v tomto programovém období. Pochybení se týkala především:

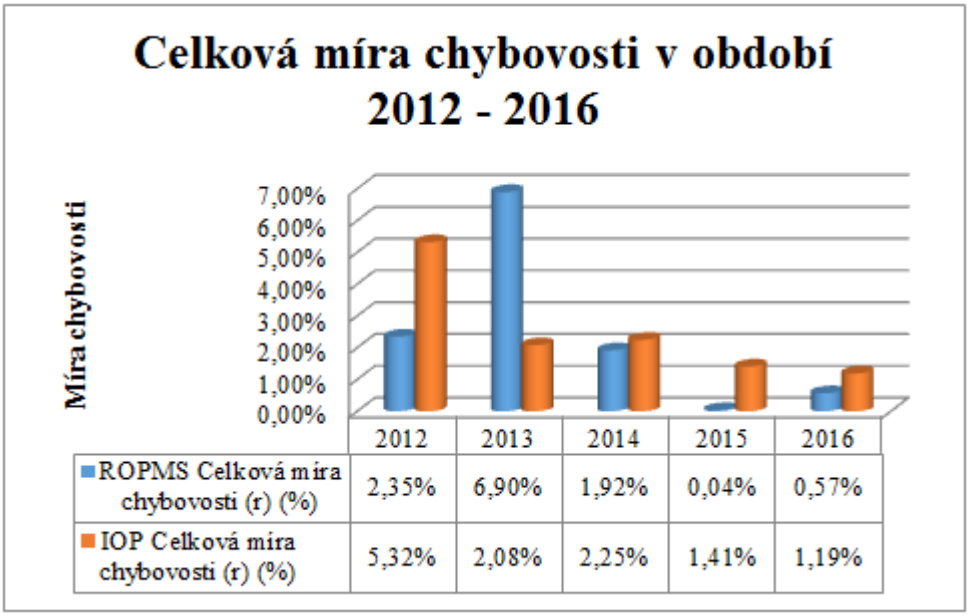
- VZ v oblasti nedodržení podmínek výběrového řízení a v oblasti možné diskriminace a netransparentnosti představují 69,10 % všech identifikovaných zjištění a ve finančním vyjádření činí 94,53 % nezpůsobilých výdajů,
- nesouladu fakturovaného stavu se skutečným stavem,
- nedodržování termínů a
- uchování dokumentace.

4.7 Audit systému operačních programů

V programovém období 2007 – 2013 bylo celkem provedeno 743 auditů systému (viz tabulka č. 2). Při auditech systémů je posuzováno fungování řídících a kontrolních systémů jednotlivých operačních programů a dále jsou ověřovány plnění opatření k nápravě, které byly identifikovány v přechozích auditech systémů.

V grafu č. 3 je uvedena celková míra chybovost v letech 2012 až 2016.

Graf 5 – Celková míra chybovosti v období 2012 - 2016



Zdroj: Informační systém Auditního orgánu, vlastní zpracování

Z grafu je patrné, že od roku 2013 docházelo k postupnému snižování míry chybovosti. U Integrovaného operačního programu došlo k razantnímu poklesu chybovosti v roce 2013. U Regionálního operačního programu ROP NUTS II Moravskoslezsko byla výrazně snížena chybovost v roce 2014 oproti roku 2013.

Na základě auditu provedeného v roce 2015 fungoval řídicí a kontrolní systém IOP účinně s výhradou:

- nedostatečné řídicí o kontroly,
- problematiky řešení nesrovnalostí a

- okolnosti vedení vyšetřování orgánů činných v trestním řízení u některých projektů financovaných z IOP v rámci prioritní osy 2[40].

Na základě provedené auditní činnosti byl vydán výrok, že řídicí a kontrolní systémy zřízené pro účely operačního programu ROP MS fungovaly účinně a poskytly tak přiměřenou jistotu, že výkazy výdajů předložené Evropské komisi byly správné.[41]

5 Výsledky a zhodnocení výsledků

Z výsledků provedených auditů vyplývá, že v programovém období 2007 – 2013 kontrolní systém selhával především v oblasti kontroly zadávání a administrace veřejných zakázek. Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek představoval jedno z nejčastějších pochybení při realizaci projektů a způsoboval největší objem nezpůsobilých výdajů jak u Integrovaného operačního programu, tak u Regionálního operačního programu NUTS II Moravskoslezsko. Doporučuje se proto, aby se finanční kontroly zaměřovaly na dodržování zákona o veřejných zakázkách zejména v u kontrol interim z důvodu snížení počtu identifikovaných nedostatků.

Dalšími oblastmi nejčastějších zjištění jsou oblasti účetnictví, archivace a neodůvodněných výdajů. Systém kontroly projektů i přes nastavené kontrolní mechanismy propouštěl velký počet chyb. Díky aktualizaci řídících a kontrolních systémů operačních programů lze konstatovat, že celková míra chybovosti se ve sledovaném období výrazně snížila. Doporučuje se tedy, aby při průběžném hodnocení projektů a přijímání nápravných opatření byl kladen větší důraz na zpětnou vazbu, byla přijata opatření ke zdokonalení procesu řízení rizik.

[40] *Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2015*. Ministerstvo financí, 2016, 36 s. Dostupné také z: http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/kontroly-ve-verejne-sprave/2015/zprava-o-vysledcich-financnich-kontrol-v-25269

[41] *Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2015*. Ministerstvo financí, 2016, 36 s. Dostupné také z: http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/kontroly-ve-verejne-sprave/2015/zprava-o-vysledcich-financnich-kontrol-v-25269

Ze statistiky auditů vyplynulo, že v programovém období bylo celkem provedeno 743 auditů systému. Na výsledky auditu systému byla provázána zjištění z auditů operací. Tato zjištění byla podkladem pro vymezení systémových zjištění. Jak je patrné z vyhodnocení a výsledků řídící a kontrolní systémy ŘO operačních programů částečně selhávaly ve své kontrolní a metodické činnosti.

V souvislosti s výše uvedenými nedostatky je pro nastavení systému nového programového období 2014 – 2020 nutné přijmout efektivní opatření k řízení rizik, za účelem zamezení podvodného jednání ze strany příjemců. Je nutné zajistit řádné ověřování nastavení kontrolních a řídicích mechanismů pro zpracování a administraci předložených projektů.

6 Závěr

Tato bakalářská práce je zaměřena na problematiku výkonu auditu operací a systému, která se řídí zákonem o finanční kontrole.

Hlavním cílem bakalářské práce bylo zjistit nejčastější pochybení u auditů operací v rámci vybraných operačních programů v programovém období 2007 – 2013 a ověřit účinné fungování řídicího a kontrolního systému.

V úvodní části bakalářské práce byl definován právní rámec, který vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly, výkon auditu, stanovení pravidel pro využívání finančních prostředků ze strukturálních fondů a zodpovědnost za metodické řízení i koordinaci kontroly a auditů.

V další části byly popsány strukturální fondy, z kterých mohou příjemci dotací žádat o finanční podporu na schválené projekty. Závěr teoretické části bakalářské práce byl věnován druhům kontroly a auditů a klasifikaci auditních zjištění.

V praktické části v kapitole „Vlastní práce“ byl charakterizován kontrolní a auditní systém, následoval popis veřejnosprávní kontroly a auditu finančních prostředků a definovány vybrané operační programy.

Vyhodnocením auditních zpráv z auditů operací byla definována typová zjištění. Při analýze těchto pochybení bylo zjištěno, že oblastí nejčastějších porušení podmínek

je oblast veřejných zakázek, nedodržování stanovených termínů, diskriminační a kvalifikační kritéria, účetnictví a archivace dokumentů.

Popsaná zjištění a nedostatky poukazují na skutečnost, že v začátcích čerpání dotací docházelo k větším pochybením než v jeho dalším průběhu. Míra pochybení identifikovaných při auditech operací byla výrazně snížena z důvodu zkvalitnění řídicích a kontrolních mechanismů. Řídicí orgány byly na tato pochybení pravidelně upozorňovány s doporučením aktualizovat příručky pro žadatele a příjemce dotací.

Vzhledem k tomu, že programové období 2007 – 2013 již skončilo, nedochází k žádným zásadním změnám v čerpání. Poslední žádosti o průběžné platby byly odeslány Evropské komisi v průběhu měsíce srpna 2016. Konečné výsledky nedočerpaných přidělených finančních prostředků na jednotlivé operační programy budou známy po provedených auditech operací a systému nejdříve v roce 2018, kdy dojde k faktickému ukončení programového období.

Bakalářská práce ukazuje, že výsledky z kontrolní činnosti zjištěných v auditech operací a systémů v programovém období 2007-2013 byly implementovány do metodik a pracovních postupů. Tyto skutečnosti byly ověřeny v prováděných auditech designace. V auditech systémů jednotlivých operačních programů nastávajícího programového období 2014 -2020 byla ověřena nastavená pravidla pro budoucí řídicí a kontrolní systém nového programového období.

Snahou řídicích a kontrolních orgánů je na základě výsledků z provedených auditů zjednodušit složitou administrativu při čerpání dotací, zlepšit komunikaci mezi příjemci finančních podpor a jejich poskytovateli. Zlepšení celého procesu získání finančních prostředků z Evropské unie by měla vést ke snížení a odstranění chybovosti v čerpání prostředků poskytovaných EU a docílit tak úspěšného čerpání i v novém programovém období 2014 - 2020.

7 Seznam použité literatury

Literatura

BAJER, Petr a Jiří MATYÁŠ. *Praktický průvodce dotacemi z fondů Evropské unie*. Příbram: EUROSPOLEČNOSTI, 2009. ISBN 978-80-254-4017-9.

DVOŘÁČEK, Jiří. *Interní audit a kontrola*. 2. přeprac. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-805-3.

DVOŘÁK, Bohdan. *Pracovní postupy a dokumentace při realizaci veřejnoprávních kontrol a interního auditu*. Pardubice: Český a moravský účetní dvůr, 2004. ISBN 80-903246-1-4.

DVOŘÁKOVÁ, Zuzana a kolektiv. *Slabikář finanční gramotnosti*. 1.vyd. Praha: Cofed,a.s. 2012. ISBN 80-254-4207-4

KLIMEŠ, Lubomír. *Slovník cizích slov*. 8. vyd. Praha: Státní pedagogické nakladatelství, 2010. ISBN 978-80-7235-446-7.

NEMEC, Juraj, František OCHRANA, Jan PAVEL a Vladimír ŠAGÁT. *Kontrola ve veřejné správě*. Praha 5: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-558-8.

Právní předpisy

NAŘÍZENÍ RADY (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2006

NAŘÍZENÍ KOMISE (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2006.

KONSOLIDOVANÉ ZNĚNÍ SMLOUVY O FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE. In: *Úřední věstník Evropské unie*. 2008, Oddíl 7, C 115/47.

Pokyny pro auditní orgány k metodám výběru vzorků. EVROPSKÁ KOMISE, 2013. COCOF_08-0021-03_CS.

Rozhodnutí komise ze dne 19. 12. 2013, kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Unií v rámci

sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Brusel: Evropská komise, 2013, C(2013) 9527 final.

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. In: *Sbírka zákonů.* 2004, ročník 2004, částka 136.

Zákon č. 320/2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů. In: *Sbírka zákonů*. 2001, ročník 2001, částka 122.

Zákon o veřejných zakázkách č. 137/2006, o veřejných zakázkách. In: *Sbírka zákonů.* 2006, ročník 2006, částka 47.

Publikace, internetové zdroje

Dotace EU.cz - Integrovaný OP. *Dotace EU.cz - Integrovaný OP* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, c2012 [cit. 2017-02-24]. Dostupné z: http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013/Programy-2007-2013/Tematicke-operacni-programy/IOP

DotaceEU.cz - Informace o fondech. *DotaceEU.cz - Informace o fondech* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, c2012 [cit. 2017-03-02]. Dostupné z: https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Informace-o-fondech-EU

DotaceEU.cz - ROP Moravskoslezsko. *DotaceEU.cz - ROP Moravskoslezsko* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, c2012 [cit. 2017-02-28]. Dostupné z: https://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/Programove-obdobi-2007-2013/Programy-2007-2013/Regionalni-operacni-programy/ROP-Moravskoslezsko

Euroskop.cz - Evropská komise. *Euroskop.cz - Evropská komise* [online]. c2005-2017 [cit. 2017-02-23]. Dostupné z: https://www.euroskop.cz/109/sekce/evropska-komise/

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR, Oddělení vnějších vztahů. *Zkvalitňování finančního řízení Evropské unie*. Belgie: Evropská společenství, 2004. ISBN 92-95009-12-6.

Manuál Auditního orgánu pro programové období 2007 - 2013. Praha, 2015.

Mezinárodní standardy pro profesní praxi interního auditu [online]. 2016 [cit. 2017-01-30]. Dostupné z: https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/IPPF-Standards-2017-Czech.pdf

Základní informace [online]. Ministerstvo financí, c2005-2013 [cit. 2017-03-06]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/organizacni-struktura/sekce-04-financni-rizeni-a-audit/odbor-52-auditni-organ

Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě za rok 2015. Ministerstvo financí, 2016, 36 s. Dostupné také z: http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/kontroly-ve-verejne-sprave/2015/zprava-o-vysledcich-financnich-kontrol-v-25269