



EVROPSKÁ KOMISE

Evropské strukturální a investiční fondy

Pokyny pro členské státy

k řídicím kontrolám

(programové období 2014–2020)

PROHLÁŠENÍ O VYLOUČENÍ ODPOVĚDNOSTI: Tento dokument vyhotovily útvary Komise. Na základě použitelných právních předpisů EU poskytuje kolegům a ostatním orgánům podílejícím se na monitorování, kontrole nebo provádění evropských strukturálních a investičních fondů (s výjimkou Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)) pokyny k výkladu a používání pravidel EU v této oblasti. Tento dokument má podat vysvětlení a výklad útvarů Komise týkající se zmíněných pravidel s cílem usnadnit provádění programů a podpořit používání osvědčených postupů. Těmito pokyny není dotčen výklad Soudního dvora ani Tribunálu či rozhodnutí Komise.

Obsah

I. SOUVISLOSTI.....	4
1. Odkazy na právní předpisy	4
2. Účel pokynů.....	4
II. POKYNY.....	5
1. Hlavní otázky spojené s řídicími kontrolami	5
1.1. Obecné zásady a účel	5
1.2. Povinnosti řídicích orgánů, zprostředkujících subjektů a příjemců	6
1.3. Pokyny vydané členským státem	8
1.4. Způsobnost řídicího orgánu a zprostředkujících subjektů v rámci kontrol	9
1.5. Metodika a rozsah řídicích kontrol podle čl. 125 odst. 5	9
1.6. Načasování řídicích kontrol	11
1.7. Intenzita řídicích kontrol	12
1.8. Dokumentování řídicích kontrol	15
1.9. Externí zajištění řídicích kontrol	16
1.10. Osvědčení auditorů	16
1.11. Oddělení funkcí	17
2. Zvláštní oblasti týkající se řídicích kontrol.....	17
2.1 Veřejné zakázky	17
2.2 Ochrana životního prostředí	22
2.3 Státní podpora	24
2.4 Finanční nástroje	26
2.5 Operace vytvářející příjmy	29
2.6 Trvalost operací	31
2.7 Rovnost a nediskriminace	32
2.8 Cíl Evropská územní spolupráce (EÚS)	32
2.9 Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí	34
2.10 Zjednodušené vykazování nákladů	35
2.11 Ukazatele	35

SEZNAM ZKRATEK

EFRR	Evropský fond pro regionální rozvoj – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1301/2013 ze dne 17. 12. 2013
ESF	Evropský sociální fond – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1304/2013 ze dne 17. 12. 2013
ESI fondy	Zkratka „ESI fondy“ zahrnuje všechny evropské strukturální a investiční fondy. Tyto pokyny platí pro všechny fondy s výjimkou Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).
ESÚS	evropské seskupení pro územní spolupráci
Evropská územní spolupráce	Evropská územní spolupráce – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1299/2013 ze dne 17. 12. 2013
Nařízení o společných ustanoveních	nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013
Řídící kontroly	ověření podle čl. 125 odst. 4 písm. a) nařízení o společných ustanoveních, včetně správních ověření každé žádosti o úhradu předložené příjemcem a ověření operací na místě, jak je uvedeno v čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních

I. SOUVISLOSTI

1. Odkazy na právní předpisy

Nařízení	Články
Nařízení (EU) č. 1303/2013 nařízení o společných ustanoveních	článek 125 (odstavce 4, 5 a 7) – Funkce řídicího orgánu
Nařízení (EU) č. 1299/2013 nařízení o Evropské územní spolupráci	článek 23 – Funkce řídicího orgánu

Podle čl. 125 odst. 4 písm. a) nařízení o společných ustanoveních má řídicí orgán ověřovat, že spolufinancované produkty a služby byly dodány a že výdaje, jež příjemci vykázali, byly skutečně zaplacené a že je dodržen soulad s platnými právními předpisy, operačním programem a jsou splněny podmínky podpory operace.

Podle čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních musí ověřování zahrnovat správní ověření každé žádosti o úhradu předložené příjemcem a ověření operací na místě.

V čl. 125 odst. 7 nařízení o společných ustanoveních je uvedeno, že je-li v rámci operačního programu řídicí orgán rovněž příjemcem, je třeba přijmout pro ověření (uvedená v čl. 125 odst. 4 prvním pododstavci písm. a)) taková opatření, která zajistí odpovídající oddělení funkcí.

V čl. 23 odst. 1 nařízení o Evropské územní spolupráci je stanoveno, že řídicí orgán programu spolupráce vykonává funkce stanovené v čl. 125 odst. 4 nařízení o společných ustanoveních. V čl. 23 odst. 4 nařízení o Evropské územní spolupráci se uvádí, že za určitých podmínek nesou odpovědnost za řídicí kontroly členské státy a třetí země. Článek 23 (odst. 3 a 5) nařízení o Evropské územní spolupráci se zabývá zvláštnostmi ověřování v případě programů v rámci EÚS.

2. Účel pokynů

Tento dokument má poskytnout vodítko k některým praktickým aspektům uplatňování ustanovení čl. 125 odst. 4 písm. a) a odst. 5 nařízení o společných ustanoveních a článku 23 nařízení o Evropské územní spolupráci. Dokument má členskými státy sloužit jako referenční dokument při provádění zmíněných článků. Pokyny se vztahují na ESI fondy s výjimkou EZFRV. Členskými státy se doporučuje řídit se těmito pokyny s přihlédnutím k vlastním organizačním strukturám a kontrolním opatřením. Pokyny uvádějí řadu osvědčených postupů, které mohou řídicí orgány a subjekty uvedené v čl. 23 odst. 4 nařízení o Evropské územní spolupráci uplatňovat při zohlednění zvláštností každého systému řízení a kontroly. Možné přínosy takového dokumentu prokázaly audity Komise, které byly provedeny v programových obdobích 2000–2006 a 2007–2013.

Pokyny se zabývají požadavky právních předpisů, obecnými zásadami a účelem ověřování, subjekty odpovědnými za jejich provádění, načasováním, rozsahem a intenzitou kontrol, organizací kontrol na místě, požadavkem na zdokumentování činnosti a externím zajištěním kontrol. V řadě konkrétních oblastí, jako je například zadávání veřejných zakázek a režimy podpory, jež jsou v členských státech někdy problematické, jsou uvedeny podrobnější příklady osvědčených postupů. Pokyny obsahují rovněž informace o řídicích kontrolách v oblasti finančních nástrojů, projektů vytvářejících příjem a Evropské územní spolupráci. Zahrnuty jsou i otázky týkající se trvalosti operací, rovnosti a nediskriminace a ochrany životního prostředí.

Vzhledem k velkým rozdílům mezi členskými státy, pokud jde o organizační struktury, není možné postihnout v tomto dokumentu všechny situace. Za řídicí kontroly odpovídá řídicí orgán, pokud jsou prováděny podle čl. 125 odst. 4 písm. a) nařízení o společných ustanoveních a podle čl. 23 odst. 3 nařízení o Evropské územní spolupráci. Řídicí orgán může plněním úkolů pověřit zprostředkující subjekty. Pokud se proto v dokumentu odkazuje na řídicí orgán, může se to vztahovat i na zprostředkující subjekty, pakliže na ně řídicí orgán přenesl některé či veškeré úkoly související s řídicími kontrolami. V ostatních případech, u programů v rámci Evropské územní spolupráce, nesou podle čl. 23 odst. 3 a 4 nařízení o Evropské územní spolupráci odpovědnost za řídicí kontroly členské státy, třetí země nebo území, jež určily orgán či osobu odpovědnou za tyto kontroly.

Je třeba zdůraznit, že v rámci úsilí o snížení administrativní zátěže u příjemců podpory z ESI fondů lze výměnu informací mezi příjemci a řídicím orgánem, certifikačním orgánem, auditním orgánem a zprostředkujícími subjekty provádět prostřednictvím systémů pro elektronickou výměnu dat. Pravidla obsažená v balíčku právních předpisů na období 2014–2020 v souvislosti s iniciativou „e-soudržnost“ jsou zformulována tak, aby mohly členské státy a regiony hledat řešení podle své organizační a institucionální struktury a zvláštních potřeb, přičemž jsou stanoveny jednotné minimální požadavky.

II. POKYNY

1. Hlavní otázky spojené s řídicími kontrolami

Tento dokument poskytuje vodítko k zvláštním aspektům řídicích kontrol. V rámečcích jsou jako příklady osvědčených postupů vyzdvíženy postupy, o nichž se usuzuje, že představují obzvláště užitečné prvky kontrolních systémů, pokud jde o ověřování.

1.1. Obecné zásady a účel

Řídicí kontroly jsou součástí systému vnitřní kontroly¹ každé náležitě řízené organizace. Představují běžné každodenní kontroly prováděné vedením v organizaci s cílem zajistit řádné provádění procesů, za něž vedení odpovídá.

Jednoduchým příkladem takovéto kontroly v typické organizaci je porovnání skutečně dodaného zboží s příslušnou objednávkou, pokud jde o množství zboží, jeho cenu a stav. Toto ověření zajišťuje obdržení skutečně objednaného množství zboží za dohodnutou cenu a v požadované kvalitě.

V případě složitějších procesů se rozsah kontrol zjevně zvětšuje a může zahrnovat i ověření souladu s příslušnými pravidly a předpisy. Zásada je však stejná, a sice že by kontroly prováděné vedením v organizaci měly zajistit řádné provádění procesů, za něž vedení odpovídá, a soulad těchto procesů s příslušnými pravidly a předpisy. Řídicí kontroly podle čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních jsou stejné, jelikož se rovněž jedná o každodenní řídicí kontroly procesů, za něž organizace odpovídá, s cílem ověřit dodání spolufinancovaných produktů a služeb, reálnost uplatňovaných výdajů v případě úhrady skutečně vzniklých nákladů a soulad s podmínkami příslušného rozhodnutí Komise o schválení operačního programu a s platným právem Unie a souvisejícími vnitrostátním právem. Zatímco u vnitrostátních programů mohou být systémy vnitřní kontroly v členských státech přiměřené, v případě některých zvláštních požadavků ESI fondů může být nezbytné jejich přizpůsobení.

Řídicí kontroly jsou nedílnou součástí systému vnitřní kontroly ve všech organizacích a přispívají i k prevenci a odhalování podvodů, pokud jsou řádně prováděny.

¹ Zdroj: Definice vnitřní kontroly podle COSO, viz www.coso.org

Je třeba rovněž uvést, že každý řídicí orgán je plně odpovědný za plánování, správu a posouzení vnitřních kapacit za účelem určení počtu a hodnoty operací, které lze náležitě řídit.

1.2. Povinnosti řídicích orgánů, zprostředkujících subjektů a příjemců

Podle článku 125 nařízení o společných ustanoveních je řídicí orgán odpovědný za řízení a provádění operačních programů v souladu se zásadou řádného finančního řízení, a zejména za:

- vypracování prohlášení řídicího subjektu o výkazech vynaložených výdajů, které byly předloženy Komisi k úhradě,
- vypracování shrnutí výsledků závěrečných auditů a provedených kontrol za daný rok,
- ověření, že spolufinancované produkty a služby byly dodány a že výdaje na operace, jež příjemci vykázali, byly skutečně zaplacené a že je dodržen soulad s platnými právními předpisy, operačním programem a jsou splněny podmínky podpory operace,
- zajištění odpovídající auditní stopy,
- zřízení systému pro zaznamenávání a uchovávání počítačových údajů o každé operaci, případně včetně údajů o jednotlivých účastnících,
- zavedení účinných a přiměřených opatření proti podvodům s přihlédnutím ke zjištěným rizikům,
- zajištění toho, aby příjemci zapojení do provádění operací vedli buď oddělený účetní systém, nebo používali vhodný účetní kód pro všechny transakce.

Řídicí orgán nese celkovou odpovědnost za tyto úkoly. Může se však rozhodnout, že některé nebo všechny tyto úkoly svěří² zprostředkujícím subjektům³. Nemůže však přenést celkovou odpovědnost za zajištění jejich náležitého provedení. Pokud byly proto některé úkoly svěřeny zprostředkujícím subjektům, měl by řídicí orgán coby orgán dohledu získat jistotu ohledně jejich řádného provádění. Může tak učinit řadou způsobů, například:

- vyhotovením pokynů, příruček postupů a kontrolních seznamů, které jsou přizpůsobeny potřebám zprostředkujících subjektů a které tyto subjekty používají,
- získáním a přezkoumáním příslušných zpráv vyhotovených zprostředkujícími subjekty,
- obdržetím zpráv o auditu, které byly vyhotoveny podle čl. 127 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních, což by mělo zahrnovat i přezkumy ověření podle čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních, jež provedl zprostředkující subjekt, a
- vykonáváním kontrol kvality ověření provedených zprostředkujícími subjekty.

Řídicí orgán provádí kontroly na úrovni zprostředkujících subjektů, včetně vzorku žádostí příjemců o úhradu, aby mohl v rámci běžného dohledu nebo v případě obav, že úkoly nejsou plněny řádně, posoudit, jak byla ověření provedena. To by mělo zahrnovat přezkum omezeného vzorku souborů vybraných na základě odborného úsudku.

² Pokud zprostředkující subjekt vykonává jeden či více úkolů řídicího nebo certifikačního orgánu, musí být příslušná ujednání oficiálně zaznamenána písemně.

³ Zprostředkujícím subjektem je jakýkoli veřejný nebo soukromý subjekt, za jehož činnost odpovídá řídicí nebo certifikační orgán nebo který z pověření takového orgánu plní povinnosti vůči příjemcům provádějícím operace (čl. 2 bod 18 nařízení o společných ustanoveních). Zprostředkující subjekty odpovídají za zřízení systému vnitřní kontroly s cílem zaručit správnost a legalitu operací, jejich soulad s podmínkami operačního programu a s příslušnými pravidly Unie. Jestliže řídicí orgán přenesl úkoly stanovené v čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních, měl by systém vnitřní kontroly zahrnovat ověření žádostí o úhradu předložených příjemcem ze strany zprostředkujícího subjektu.

Při navrhování řídicích kontrol musí řídicí orgán uvážit riziko podvodů. Vedoucí pracovníci a zaměstnanci by měli mít dostatečné znalosti o podvodech, aby mohli rozpoznat výstražné ukazatele. Přítomnost více než jednoho ukazatele současně v zásadě zvyšuje pravděpodobnost podvodu. Řídicí kontroly musí být prováděny s profesním skepticismem. Řídicí orgán začlení do svých příruček s pokyny příslušné instrukce a údaje k zvýšení informovanosti o rizicích podvodů. Mimoto je nezbytné zavést jednoznačné postupy k zajištění okamžité reakce na oznámené případy podvodu nebo domnělého podvodu. V případě odhalení domnělého podvodu (např. při řídicích kontrolách) by řídicí orgán měl neprodleně informovat příslušný vnitrostátní orgán za účelem přijetí dalších opatření; tímto orgánem bude jeden z orgánů, jež musí Komisi (úřadu OLAF) oznamovat nesrovnalosti a případy podezření z podvodu v souladu s platnými odvětvovými předpisy o oznamování nesrovnalostí. Správnými osobami, které je nutno informovat nejdříve, jsou pravděpodobně osoby, které byly pověřeny řízením dotyčného subjektu, není-li důvod domnívat se, že se na domnělém podvodu podílely. Jinak musí řídicí orgán oznámit případ přímo soudním orgánům, aniž by tím byly dotčeny vnitrostátní právní předpisy týkající se důvěrnosti informací, které řídicí orgán získal. Je-li to podle vnitrostátních pravidel možné, měl by být řídicí orgán informován o všech případech domnělého nebo jasného podvodu v souvislosti s projekty spolufinancovanými z ESI fondů; za tímto účelem je třeba prosazovat koordinaci mezi vnitrostátními orgány.

Komise doporučuje, aby řídicí orgány zaujaly k řízení rizika podvodů aktivní, strukturovaný a cílený přístup. V případě ESI fondů by cílem měla být aktivní a přiměřená opatření proti podvodům, která jsou nákladově efektivní. Všechny orgány odpovědné za program by se měly zavázat k nulové toleranci podvodů a začít přijetím koncepce správného příkladu od vedení společnosti. Pomoc při provádění čl. 125 odst. 4 písm. c) nařízení o společných ustanoveních, v němž se uvádí, že řídicí orgány zavedou účinná a přiměřená opatření proti podvodům s přihlédnutím ke zjištěným rizikům, poskytuje řídicím orgánům dokument Komise *Hodnocení rizika podvodu a účinná a přiměřená opatření proti podvodům* (EGESIF 14-0021-00 ze dne 16. června 2014).

Některé členské státy se rozhodly používat nástroj pro hodnocení rizik ARACHNE. Cílem nástroje ARACHNE je zřízení komplexní a úplné databáze projektů prováděných v rámci strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v Evropě, která je obohacena o údaje z veřejně dostupných zdrojů, a to za účelem určení nejrizikovějších projektů, příjemců, zakázek a dodavatelů na základě souboru více než 100 ukazatelů rizik. Nástroj k vytěžování dat ARACHNE je k dispozici i řídicím orgánům a může být součástí účinných řídicích kontrol, včetně přiměřených opatření proti podvodům.

Zprostředkující subjekt může odpovídat mimo jiné za sestavení žádostí o úhradu, které byly obdrženy od několika příjemců, do jednoho celkového výkazu výdajů pro řídicí orgán. V těchto případech odpovídá řídicí orgán za provedení ověření podle čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních v zájmu zajištění přesnosti přehledu výdajů, který sestavil zprostředkující subjekt. Pokud zprostředkující subjekt předkládá výkazy výdajů přímo certifikačnímu orgánu, je nutno provést ověření podle čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních na úrovni zprostředkujícího subjektu. Řídicí orgán by měl být mimoto informován o každém předání, aby mohl ověřit přesnost sestaveného přehledu výdajů a mohl certifikačnímu orgánu poskytnout potřebnou jistotu.

Příjemce je vymezen v čl. 2 bodě 10 nařízení o společných ustanoveních. Pokud jsou řídicí orgán nebo zprostředkující subjekty rovněž příjemci, je nutno zajistit jednoznačné oddělení funkcí mezi úlohou příjemce a úlohou dohledu. Příjemci odpovídají za zajištění toho, aby byly výdaje, které vykázali za účelem spolufinancování, legální a správné a aby byly v souladu se všemi příslušnými právními předpisy Unie a souvisejícími vnitrostátními právními předpisy. Za účelem poskytnutí této jistoty by proto měli mít vlastní postupy vnitřní kontroly, které jsou úměrné velikosti daného

subjektu a povaze operace. Kontroly prováděné přímo příjemci však nelze pokládat za rovnocenné ověřením podle článku 125 nařízení o společných ustanoveních. Příjemcům, kteří používají systémy elektronické archivace nebo zpracování obrazu (což znamená, že původní doklady jsou naskenovány a uchovávány v elektronické podobě), se doporučuje, aby svůj systém vnitřní kontroly uspořádali tak, aby zaručoval, že každý naskenovaný elektronický dokument je totožný s původním papírovým dokladem, že stejný papírový doklad nelze naskenovat za účelem vytvoření několika různých elektronických dokumentů a že každý elektronický dokument je jedinečný a nelze jej použít znovu k jinému než původnímu účelu. Postup schválení, zaúčtování a proplacení by měl být u každého elektronického dokumentu jedinečný. Nemělo by být možné též elektronický dokument schválit, zaúčtovat nebo proplatit dvakrát. Jakmile je dokument naskenován, nemělo by být možné elektronický dokument pozměnit či vytvořit pozměněné kopie.

1.3. Pokyny vydané členským státem

Pokyny členského státu určené všem orgánům

Členské státy by měly zajistit, aby řídicí orgán, certifikační orgán a zprostředkující subjekty obdržely přiměřené pokyny k zavedení systému řízení a kontroly, který je nezbytný k zajištění řádného finančního řízení ESI fondů, a zejména poskytnutí odpovídající jistoty ohledně správnosti, řádnosti a způsobilosti žádostí o podporu Unie.

Osvědčený postup v této oblasti zahrnuje vypracování pokynů pro všechny úrovně (tj. úroveň řídicího orgánu, zprostředkujících subjektů) k zajištění toho, aby všechny orgány a subjekty uplatňovaly jednotnou metodiku, pokud jde o provádění řídicích kontrol. Souhrnné pokyny mohou být vyhotoveny na úrovni řídicího orgánu a v případě potřeby přizpůsobeny úrovni zprostředkujících subjektů za účelem splnění zvláštních požadavků. Tyto pokyny by měly být začleněny do příruček postupů těchto orgánů či subjektů.

Pokyny řídicího orgánu určené příjemcům

Orgány členských států by se měly snažit předcházet chybám tím, že na začátku každé operace s příjemci spolupracují. Měly by příjemcům poskytnout odbornou přípravu a vodítka, pokud jde o zřízení systémů, které vyhovují požadavkům Unie, a vypracování prvních žádostí o úhradu. Zvláštní pozornost je nutno věnovat zajištění informovanosti příjemců o tom, které náklady a výsledky nebo výstupy jsou způsobilé pro úhradu.

Mimořádnou pozornost je třeba věnovat zvyšování informovanosti příjemců o možnosti, kterou nabízejí ustanovení čl. 67 odst. 1 písm. b), c) a d) a článku 68 nařízení o společných ustanoveních, čl. 14 odst. 2, 3 a 4 nařízení o ESF a článku 19 nařízení o Evropské územní spolupráci, pokud jde o jednotkové náklady, jednorázové částky a financování paušální sazbou, jakož i úhradu výdajů proplacených členskými státy na základě jednotkových nákladů a jednorázových částek stanovených Komisí, které se podle článku 14 nařízení o ESF vztahují na příjemce podpory z ESF.

Řídicí orgán odpovídá za zajištění toho, aby byly operace vybrány pro financování v souladu s příslušnými postupy a kritérii pro výběr, byly nediskriminační a transparentní a zohledňovaly zásady rovnosti žen a mužů a udržitelného rozvoje, byly v souladu s pravidly Unie a vnitrostátními pravidly a spadaly do oblasti působnosti fondu či fondů, a to během celého období provádění. V tomto ohledu musí řídicí orgán zajistit, aby byli příjemci informováni o zvláštních podmínkách týkajících se produktů nebo služeb, které mají být v rámci operace dodány, plánu financování, lhůt pro provedení a rovněž o finančních a jiných údajích, jež mají být uchovávány a oznamovány. Před přijetím rozhodnutí o schválení se musí řídicí orgán přesvědčit, že žadatel má odpovídající kapacitu k splnění těchto podmínek. Měl by se rovněž ujistit, že žadatel zajistí trvalost operací, a pokud byla operace zahájena před podáním žádosti o financování řídicímu orgánu, že bylo dodrženo právo Unie a související vnitrostátní právní předpisy.

Řídicí orgán může stanovit vhodná kritéria pro posouzení provozní, technické a správní kapacity žadatelů. Kritéria se mohou lišit v závislosti na druhu operace, mohou však zahrnovat například posouzení finanční situace žadatele, kvalifikací a zkušeností jeho pracovníků a jeho správní a provozní struktury.

Je nutno zavést strategii, která zajistí, aby měli příjemci přístup k informacím, a to například prostřednictvím letáků, brožur, seminářů, workshopů a internetových stránek. Tyto informace by se měly týkat zejména vnitrostátních a unijních pravidel způsobilosti a ostatních právních požadavků, včetně požadavků na informace a publicitu.

1.4. Způsobilost řídicího orgánu a zprostředkujících subjektů v rámci kontrol

Členské státy by měly zajistit odpovídající lidské zdroje, které mají náležité zkušenosti s prováděním kontrol operací spolufinancovaných z ESI fondů. Řídicí orgán a zprostředkující subjekty by měly v popisu systému řízení a kontroly jednoznačně určit útvary odpovědné za provádění kontrol s uvedením počtu přidělených lidských zdrojů. Je nutno určit subjekt odpovědný za provádění kontrol v případě, jsou-li příjemci řídicí orgán a zprostředkující subjekt. Řídicí orgán a zprostředkující subjekty mohou přijmout systém centralizovaných nebo decentralizovaných kontrol. Centralizované kontroly poskytují lepší možnost sdílení zkušeností. Zvyšují rovněž efektivnost pracovníků provádějících řídicí kontroly a usnadňují kontrolu kvality. V rámci decentralizovaného systému by měl řídicí orgán zajistit, aby existoval systém kontroly kvality s cílem zaručit u jednotlivých pracovníků provádějících řídicí kontroly stejnou úroveň výstupu.

Země účastníci se programů v rámci Evropské územní spolupráce by se měly dohodnout na organizaci řídicích kontrol a určit pracovníky, kteří je budou provádět, personální obsazení, hlavní pravomoci a povinnosti a způsob zajištění soudržnosti mezi pracovníky, kteří provádějí řídicí kontroly, ze všech zemí účastnících se programu.

Pokud řídicí orgán nebo zprostředkující subjekt využívá technickou pomoc, je nutno zajistit, aby byly externím pracovníkům provádějícím řídicí kontroly vydány pokyny. Technická pomoc by se měla v co nejvyšší možné míře využívat jako prostředek k rozvoji dovedností pracovníků provádějících řídicí kontroly řídicího orgánu a zprostředkujícího subjektu.

Řídicí orgán by měl svým pracovníkům poskytnout odbornou přípravu a pokyny s ohledem na požadované dovednosti. Pracovníci řídicího orgánu musí mít zejména dovednosti kontrolora i znalosti vnitrostátních a unijních pravidel a předpisů (znát mimo jiné pravidla způsobilosti, pravidla státní podpory, pravidla pro zadávání veřejných zakázek, fungování finančních nástrojů).

1.5. Metodika a rozsah řídicích kontrol podle čl. 125 odst. 5

Ověřování podle čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních zahrnuje dva klíčové prvky, a to správní ověření (tj. ověření na základě dokladů) každé žádosti o úhradu předložené příjemcem a ověření operací na místě.

Veškeré žádosti o úhradu předložené příjemci, průběžné i konečné, musí být podrobeny správnímu ověření na základě přezkumu žádosti a příslušných podkladů, jako jsou faktury, dodací listy, bankovní výpisy, zprávy o pokroku a výkazy práce. Množství podkladů se může snížit, jsou-li operace prováděny na základě zjednodušeného vykazování nákladů⁴. Ověření, která řídicí orgán a zprostředkující subjekt provádějí před certifikací výdajů Komisi, by měla být dostatečná, aby zaručovala, že certifikované výdaje jsou legální a správné. Z výdajů vykázaných Komisi by měly

⁴ Pokud jde o zjednodušené vykazování nákladů, viz *Pokyny k zjednodušenému vykazování nákladů* (EGESIF_14-0017 ze dne 6. října 2014) vyhotovené Komisí.

být vyloučeny veškeré nesprávné výdaje, které byly zjištěny během kontrol.

Je-li při kontrolách na místě prováděných na základě vzorku zjištěna ve výdajích, které již byly zahrnuty v žádosti o platbu předložené Komisi, významná částka nesprávných výdajů, měl by příslušný orgán:

- provést kvantitativní a kvalitativní posouzení zjištěných nesrovnalostí za účelem vyhodnocení rizika výskytu nesrovnalostí i v operacích, které nebyly zařazeny do vzorku,
- přijmout potřebná nápravná opatření k posílení kontrol před podáním žádosti o platbu Komisi.

Nakládání s nesprávnými výdaji, které byly zjištěny během ověřování podle čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních, by mělo být v souladu s platnými pravidly, včetně *Pokynů k účetním závěrkám* (EGESIF 15_0017) vyhotovených Komisí.

Kontroly by měly zahrnovat zejména:

- ověření, zda výdaje souvisejí s obdobím způsobilosti a zda byly zaplacené,
- ověření, zda výdaje souvisejí se schválenou operací,
- soulad s podmínkami programu, případně včetně dodržení schválené míry financování,
- soulad s vnitrostátními a unijními pravidly způsobilosti,
- adekvátnost podkladů a existenci odpovídající auditní stopy,
- v případě zjednodušeného vykazování nákladů: splnění podmínek pro platby,
- soulad s pravidly státní podpory a požadavky na udržitelný rozvoj, rovné příležitosti a nediskriminaci,
- případně soulad s unijními a vnitrostátními pravidly pro zadávání veřejných zakázek,
- dodržení pravidel EU a vnitrostátních pravidel týkajících se publicity,
- fyzický pokrok operace měřený pomocí společných ukazatelů výstupů a ukazatelů výstupů specifických pro jednotlivé programy a případně ukazatelů výsledků a mikrodat,
- dodání produktu nebo poskytnutí služby zcela v souladu s podmínkami dohody o individuální formě podpory.

Jestliže týž příjemce provádí současně více než jednu operaci nebo pokud operace získá financování na základě různých forem podpory nebo z různých fondů, musí být zaveden mechanismus k ověření možného dvojího financování jedné položky výdajů.

Pokud příjemce předloží k doložení vykázaných výdajů osvědčení auditora, lze toto vzít v úvahu (viz oddíl 1.10).

V technických oblastech, jako je soulad s pravidly v oblasti ochrany životního prostředí, mohou existovat příslušné vnitrostátní orgány odpovědné za kontrolu souladu a vydání příslušných schválení. V těchto případech by měl řídicí orgán ověřit, zda příjemce získal od těchto orgánů příslušná schválení. U ověřování souladu s pravidly státní podpory může řídicí orgán využít rovněž práci jiných vnitrostátních orgánů, které mají pravomoci v této oblasti.

Metodika, kterou řídicí orgán používá k provádění kontrol podle čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních, by měla být stanovena v příručkách postupů každého orgánu, v nichž jsou určeny body, jež se kontrolují v rámci správního ověření a v rámci ověření operací na místě, a které odkazují na kontrolní seznamy, jež je nutno u jednotlivých kontrol používat.

Má-li příjemce nebo poskytovatel zvláštní status (jedná se např. o mezinárodní organizaci), měl by

dotčený členský stát zajistit před uzavřením dohody o financování nebo smlouvy přístup k dokladům za účelem ověření (např. memorandum o porozumění), aniž by byla dotčena ustanovení čl. 40 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních.

1.6. Načasování řídicích kontrol

1. Kontroly při výběru projektů

Za účelem výběru a schválení operací musí řídicí orgán před přijetím rozhodnutí o schválení zajistit, aby byli žadatelé schopni splnit řadu podmínek (viz oddíl 1.3).

2. Správní ověření během realizace projektů

Řídicí kontroly je nutno provést před vykázáním příslušných výdajů vyšší úrovni. Správní ověření by mělo být provedeno před tím, než zprostředkující subjekt předloží řídicímu orgánu (nebo řídicí orgán certifikačnímu orgánu) žádost o průběžnou nebo konečnou platbu. Všechna správní ověření (viz oddíl 1.5) výdajů v konkrétní žádosti o platbu musí být každopádně provedena před tím, než certifikační orgán podá žádost o platbu Komisi.

3. Kontroly na místě během realizace projektů

Kontroly na místě je nutno naplánovat předem tak, aby bylo zajištěno, že jsou účinné, zejména s ohledem na osvědčení, že zaúčtované výdaje jsou v souladu s platnými právními předpisy (čl. 133 písm. c) nařízení o společných ustanoveních). Kontroly na místě by obvykle měly být oznámeny předem, aby bylo zajištěno, že během kontroly poskytne příjemce příslušné pracovníky (např. vedoucího projektu, technického pracovníka, účetního) a dokumentaci (zejména finanční výkazy, včetně bankovních výpisů a faktur). V některých případech, kdy je po dokončení projektu obtížné zjistit skutečné provedení operace, může být vhodné provést kontroly na místě během realizace projektu, a to bez předchozího vyrozumění příjemce.

Kontroly na místě je obvykle nutné provést v době, kdy je již operace dostatečně rozběhnutá, a to z hlediska fyzického i finančního pokroku. Nedoporučuje se provádět kontroly na místě až po dokončení operace, jelikož pak je již příliš pozdě na přijetí případných nápravných opatření, pokud jsou zjištěny problémy a pokud byly mezitím certifikovány nesprávné výdaje. Návštěvy operací jako preventivní opatření k ověření způsobilosti žadatele nenahrazují ověření operací vybraných pro financování na místě.

Načasování kontrol na místě často ovlivňuje povaha, zvláštní vlastnosti operace, výše veřejné podpory, úroveň rizika a rozsah správních ověření.

U velkých infrastrukturních projektů, u nichž období provádění trvá několik let, je osvědčeným postupem provedení řady kontrol na místě během tohoto období, včetně jedné kontroly při dokončení, k ověření skutečného provedení operace. Jestliže jsou na základě roční výzvy k vyjádření zájmu poskytovány stejné formy podpory, měly by kontroly na místě provedené v prvním roce pomoci zabránit opakovanému výskytu problémů v následujících letech.

4. Kontroly na místě po provedení operace

Dohody o individuální formě podpory týkající se výstavby nebo pořízení majetku často příjemcům ukládají trvalé podmínky (např. zachování vlastnictví, počet nových zaměstnanců), jež je nutno dodržovat i po ukončení operace nebo nabytí dotyčného majetku. V těchto případech může být nezbytná další kontrola na místě během provozní fáze, aby bylo zajištěno, že podmínky jsou i nadále plněny.

Pokud mají operace nehmotnou povahu a pokud je po jejich dokončení při provádění kontrol na místě k dispozici jen málo fyzických důkazů, popřípadě nejsou k dispozici žádné takovéto důkazy,

je osvědčeným postupem uskutečnění těchto kontrol během provádění (tj. před dokončením). Tyto kontroly na místě jsou užitečné k ověření skutečného provedení těchto operací.

5. Všechny řídicí kontroly je nutno dokončit v příhodné době, aby mohly orgány členských států předat včas doklady uvedené v článku 138 nařízení o společných ustanoveních, tj. účetní závěrku, prohlášení řídicího subjektu a výroční kontrolní zprávu nebo výrok auditora. Řídicím orgánům se doporučuje, aby stanovily interní lhůty pro dokončení všech řídicích kontrol s cílem umožnit certifikačnímu orgánu osvědčit účetní závěrku, jak se vyžaduje v čl. 126 písm. c) nařízení o společných ustanoveních, řídicímu orgánu vydat prohlášení řídicího subjektu podle čl. 125 odst. 4 a 10 nařízení o společných ustanoveních a auditnímu orgánu vypracovat výrok auditora a výroční kontrolní zprávu podle čl. 127 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních.

V certifikovaných účetních závěrkách předložených Komisi nesmí být výdaje zahrnuty v případě, nejsou-li zcela dokončeny plánované řídicí kontroly a nejsou-li výdaje potvrzeny jako legální a správné⁵. Pokud se řídicí orgán rozhodne provést v následném účetním období kontroly na místě (např. v návaznosti na kontroly, které se již případně uskutečnily), mělo by se s případnými zjištěnými nesrovnalostmi zacházet v souladu s platnými pravidly a *Pokyny k účetním závěrkám*, které vyhotovila Komise.

1.7. Intenzita řídicích kontrol

U všech průběžných a konečných žádostí o úhradu, které příjemci předloží, musí být provedeno **správní ověření**.

Útvary Komise jako osvědčený postup doporučují, aby byly doklady, které je nutno poskytnout s každou žádostí o úhradu předloženou příjemcem, úplné, aby mohl řídicí orgán ověřit legalitu a správnost výdajů v souladu s vnitrostátními a unijními pravidly. Správní ověření by proto mělo zahrnovat úplný přezkum podkladů (např. faktur, dokladů o platbách, výkazů práce, prezenčních listin, dokladů o dodání aj.) přiložených ke každé žádosti o úhradu.

Ačkoli se v nařízení vyžadují řídicí kontroly veškerých žádostí o úhradu předložených příjemci, nemusí být ověření každé jednotlivé položky výdajů na základě zdrojových dokumentů v rámci každé žádosti o úhradu a souvisejícího dokladu o dodání přiloženého k žádosti praktické, ačkoliv je žádoucí. Výběr položek výdajů, které budou v rámci každé žádosti o úhradu ověřeny, lze proto provést (je-li to opodstatněné) na základě vzorku transakcí, který byl vybrán s přihlédnutím k rizikovým faktorům (hodnota položek, kategorie příjemce, minulé zkušenosti) a který je doplněn náhodným vzorkem, aby bylo zajištěno, že u všech položek existuje pravděpodobnost výběru. Hodnotou kontrolovaných výdajů je částka ověřená na základě zdrojových dokumentů. Použitou metodiku výběru vzorku stanoví řídicí orgán předem a doporučuje se určit příslušné parametry, aby bylo možno výsledky náhodného vzorku, který byl podroben kontrole, použít k odhadu chyb v nezkontrolovaném souboru. Jsou-li v ověřovaném vzorku zjištěny významné chyby, doporučuje se kontrolu rozšířit s cílem zjistit, zda chyby vykazují určitý společný znak (např. druh transakce, místo, produkt, doba), a poté ověření rozšířit na veškeré žádosti o úhradu, nebo použít chybu ve vzorku k odhadu chyb v nezkontrolovaném souboru. Celková chybovost se vypočítá sečtením chyb

⁵ V čl. 126 písm. c) nařízení o společných ustanoveních je uvedeno, že pokud certifikační orgán předkládá Komisi účetní závěrku, potvrzuje, že vykázané výdaje jsou legální a správné, jak vyplývá z přílohy VII nařízení (EU) č. 1011/2014, podle níž certifikační orgán osvědčuje, že: i) účetní závěrka je úplná, přesná a pravdivá a zaúčtované výdaje jsou v souladu s platnými právními předpisy a byly vynaloženy na operace vybrané pro financování podle kritérií platných pro daný operační program a v souladu s platnými právními předpisy; ii) jsou dodržena ustanovení nařízení pro dané fondy, čl. 59 odst. 5 nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 a čl. 126 písm. d) a f) nařízení o společných ustanoveních; jsou dodržena ustanovení článku 140 nařízení o společných ustanoveních ohledně dostupnosti dokladů.

ve vzorku založeném na rizicích a projektované chyby v náhodném vzorku.

Osvědčeným postupem je vyžadovat, aby byla se žádostí příjemce o úhradu předložena veškerá příslušná dokumentace. To umožní zkontrolovat během ověřování veškeré doklady, což omezí potřebu ověření těchto dokladů na místě. Podklady by měly minimálně zahrnovat rozpis jednotlivých položek výdajů, celkový součet a uvedení výše výdajů, odkazy na související faktury, datum platby a referenční číslo platby a seznam podepsaných smluv. V ideálním případě by měly být pro všechny položky výdajů předloženy elektronické faktury a platby nebo kopie faktur a dokladu o platbě. Pokud by to však znamenalo neúnosně velký objem dokladů předkládaných příjemci, může alternativní přístup zahrnovat požadavek, aby byly předloženy pouze podklady s ohledem na vzorek položek výdajů vybraných ke kontrole. Výhodou tohoto přístupu je snížení objemu dokumentů předkládaných příjemci. Jelikož však výběr požadovaných podkladů lze provést až po přijetí žádosti příjemce o platbu, může se vyřízení žádosti zdržet, než je obdržena požadovaná dokumentace. Existuje rovněž potenciálně vyšší riziko s ohledem na uchovávání dokladů v případě, že příjemce ukončí operace před koncem období.

Jako osvědčený postup se také doporučuje zkontrolovat během správního ověření soulad s vnitrostátními a unijními pravidly, včetně postupů pro zadávání veřejných zakázek. Ačkoliv osvědčeným postupem je ověření všech postupů pro zadávání veřejných zakázek, nemusí to být vzhledem k vysokému počtu podepsaných smluv praktické. V tomto případě by měl řídicí orgán vypracovat postup k ověření vzorku zakázek vybraných na základě rizik. Jako osvědčený postup se doporučuje ověřit všechny zakázky překračující finanční limity EU a vzorek zakázek nedosahujících finančních limitů EU, které jsou zařazeny do vzorku na základě rizik. V čl. 122 odst. 3 nařízení o společných ustanoveních je zavedeno nové ustanovení týkající se „e-soudržnosti“. Koncepce elektronické výměny mezi příjemci a příslušnými orgány zapojenými do provádění politiky soudržnosti má podpořit snižování administrativní zátěže. Osvědčeným postupem je zavedení počítačových systémů, které umožňují, aby příjemce vložil do systému veškeré podklady, včetně rozpisu výdajů, kopií faktur a dokladu o platbě, a aby byly tyto podklady předány elektronicky. To umožňuje provést v rámci správního ověření kontroly všech dokladů.

Kontroly na místě

I když je správní ověření úplné a podrobné, existují určité prvky týkající se legality a správnosti výdajů, jež nelze v rámci správního ověření zkontrolovat. Proto jsou nezbytné kontroly na místě, které mají ověřit zejména skutečné provedení operace, dodání produktu nebo služby zcela v souladu s podmínkami dohody, fyzický pokrok a dodržení pravidel Unie týkajících se publicity. Kontroly na místě lze použít rovněž k ověření toho, zda příjemce poskytuje přesné informace o fyzickém a finančním provádění operace.

Jestliže ověření na místě a správní ověření provádějí různé osoby, měly by postupy zajistit, aby obdržely relevantní a včasné informace o výsledcích provedených kontrol. Jako základ pro správní ověření i ověření na místě lze použít zprávy o pokroku vyhotovené příjemci nebo v případě větších operací v oblasti infrastruktury zprávy technických pracovníků.

Při stanovení rozsahu kontrol, které mají být provedeny podle čl. 125 odst. 5 písm. b) nařízení o společných ustanoveních, může vzít řídicí orgán v úvahu postupy příjemce v oblasti vnitřní kontroly, je-li to opodstatněné. Pokud je příjemcem například ministerstvo a pokud již kontroly výdajů provedlo samostatné oddělení ministerstva v rámci vlastních kontrolních postupů (tj. při odpovídajícím oddělení funkcí), může mít řídicí orgán za to, že tyto kontroly přispívají k jistotě, kterou je třeba získat podle čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních, přičemž však i nadále odpovídá za provedení kontrol podle téhož článku. Kontroly provedené přímo příjemci nelze pokládat za rovnocenné ověření, která spadají do oblasti působnosti článku 125 nařízení

o společných ustanoveních.

Kontroly na místě lze provést na základě vzorku. Pokud se při výběru operací pro kontroly na místě použije výběr vzorku, musí řídicí orgán uchovávat záznamy, které popisují a odůvodňují metodu výběru vzorku, a záznam o operacích vybraných ke kontrole. Řídicí orgán každý rok metodu výběru vzorku přezkoumá. Jestliže určitý příjemce odpovídá za operaci, kterou tvoří skupina projektů, měl by řídicí orgán zavést postup pro určení projektů v rámci této operace, které budou předmětem kontroly na místě.

U žádné operace nesmí být vyloučena možnost jejího podrobení kontrole na místě. V praxi však může u programů nebo prioritních os s vysokým počtem malých operací poskytnout vysokou úroveň jistoty správní ověření (pokud např. příjemce zašle řídicímu orgánu veškerou příslušnou dokumentaci a pokud jsou předloženy spolehlivé důkazy o skutečném provedení operace). Správní ověření pak může být doplněno návštěvami na místě u vzorku těchto operací za účelem potvrzení jistoty. U operací v oblasti infrastruktury, které jsou prováděny po dobu několika let, bude pravděpodobně zapotřebí několik kontrol během jejího provádění a při dokončení.

Intenzita, četnost a rozsah kontrol na místě závisí na složitosti operace, výši veřejné podpory na operaci, úrovni rizika zjištěného při řídicích kontrolách, rozsahu podrobných kontrol během správního ověření a auditů auditního orgánu týkajících se celého systému řízení a kontroly a druhu dokumentace, kterou příjemce předloží.

Vzorek se může zaměřit na operace s vysokou hodnotou a operace, u nichž byly dříve zjištěny problémy či nesrovnalosti nebo u nichž byly během správního ověřování zjištěny určité transakce, které se jeví jako neobvyklé a vyžadují další přezkoumání (tj. výběr na základě rizik). Pro doplnění je nutno vybrat náhodný vzorek.

Jak bylo uvedeno v oddíle 1.2, členské státy se mohou rozhodnout využít nástroj pro hodnocení rizik ARACHNE, který může identifikovat více než 100 rizik spojených s ukazateli rizik, jako jsou veřejné zakázky, řízení zakázek, způsobilost, výkonnost, koncentrace a rovněž výstrahy týkající se pověsti a podvodů. Tento program řídicím orgánům umožňuje a pomáhá určit nejrizikovější projekty, zakázky, dodavatele a příjemce a zaměřit při plánování návštěv na místě správní kapacity na nejrizikovější případy. Systematická identifikace rizik může mimoto řídicí orgán podpořit při dohledu na úkoly svěřené zprostředkujícím subjektům, jako je prvostupňová kontrola. Členské státy, které projeví zájem, mohou být vyškoleny s ohledem na používání tohoto nástroje.

Jsou-li při kontrolách na místě na základě náhodného vzorku zjištěny problémy, je nutno velikost vzorku zvětšit, aby se zjistilo, zda se podobné problémy vyskytují i u nezkontrolovaných operací.

Při výběru položek výdajů, které mají být v rámci každé operace ověřeny, platí stejná pravidla jako u správního ověření. Pokud z kontrol na místě vyplývá, že významná část výdajů, které již byly zahrnuty v žádosti o platbu předložené Komisi, je nesprávná, měl by řídicí orgán nebo zprostředkující subjekt přijmout potřebná nápravná opatření k posílení kontrol před další certifikací výdajů Komisi. Toho lze dosáhnout posílením správního ověření nebo provedením ověření na místě před certifikací výdajů Komisi.

Řídicí orgán by měl být schopen prostřednictvím odpovídajícího zdokumentování provedených řídicích kontrol prokázat, že celková intenzita správního ověření i ověření na místě je dostatečná k získání přiměřené jistoty ohledně legality a správnosti výdajů spolufinancovaných v rámci programu.

Osvědčeným postupem řídicích orgánů při provádění kontrol na místě u opatření, která zahrnují stavební práce, je provedení dodatečných kontrol množství a kvality použitého materiálu. Dodavatel a osoba vykonávající stavební dozor obvykle odpovídají za zajištění toho, aby byla investice zcela v souladu s podmínkami stanovenými v technických specifikacích. Provádějí kontroly množství

a kvality zabudovaného materiálu. V některých případech však materiál použitý při výstavbě nevyhovuje požadavkům stanoveným v technických specifikacích, ačkoli dodavatel nebo osoba vykonávající stavební dozor provedli příslušné kontroly. Důsledky jsou závažné a odstranění vad po dokončení investice je velmi nákladné. Příklady možných rizik:

- povrch silnice je třeba brzy po dokončení opravit, jelikož jednotlivé vrstvy jsou příliš tenké nebo povrch nesplňuje požadavky na kvalitu stanovené v technických specifikacích, nebo
- kvalita betonu použitého například při výstavbě čistíren odpadních vod není dostatečná nebo nevyhovuje normám. Hrozí nebezpečí, že stavba nebude použitelná nebo k odstranění vad budou zapotřebí nákladné práce. Dodatečné kontroly množství a kvality použitého materiálu, které provede řídicí orgán nebo nezávislý odborník najatý řídicím orgánem, pomáhají zabránit vážným závadám během výstavby a posléze, zvyšují jistotu, že Komisi jsou certifikovány pouze správné výdaje, a navíc pomáhají předcházet korupci.

1.8. Dokumentování řídicích kontrol

Veškeré řídicí kontroly (správní ověření i ověření na místě) musí být zdokumentovány v projektovém spisu a výsledky musí být k dispozici všem dotčeným pracovníkům a orgánům. V záznamech je nutno uvést odvedenou práci, datum jejího provedení, podrobné údaje o přezkoumané žádosti o úhradu, výši zkontrolovaných výdajů, výsledky kontrol, včetně celkové úrovně a četnosti zjištěných chyb, úplný popis zjištěných nesrovnalostí s jednoznačným určením porušených souvisejících unijních nebo vnitrostátních pravidel a přijatá nápravná opatření. Následná opatření mohou zahrnovat předložení zprávy o nesrovnalostech a řízení o zpětném získání vyplacených finančních prostředků.

K zaznamenávání jednotlivých provedených úkonů spolu s výsledky jsou často používány kontrolní seznamy, které při ověřování slouží jako vodítko. Ty by měly být dostatečně podrobné. Při zaznamenávání ověření způsobilosti výdajů nepostačuje například jedna kolonka v kontrolním seznamu, v níž se uvádí, že byla ověřena způsobilost výdajů uvedených ve výkazu. Místo toho by měl být uveden seznam všech ověřených prvků způsobilosti s odkazem na související právní základ (např. výdaje uhrazené v období způsobilosti, soulad podkladů a bankovních výpisů, vhodné a přiměřené rozvržení režijních nákladů na operaci). V případě veřejných zakázek se doporučují podrobné kontrolní seznamy, které zahrnují klíčová rizika v zadávacím řízení (viz oddíl 2.1).

U jednodušších kontrol, jako je ověření součtu položek v seznamu transakcí, postačuje jako záznam o provedené práci odškrtnutí vedle celkového číselného údaje. Vždy je nutno zaznamenat jméno a funkci osoby provádějící kontroly a datum jejich provedení.

K doložení ověření souladu s požadavky na publicitu lze použít fotografie billboardů, kopie propagačních brožur, vzdělávacích materiálů a diplomů.

Pro každý program je nutno vést systém pro zaznamenávání a uchovávání údajů o každé operaci v elektronické podobě, a to údajů pro prováděné kontroly i údajů z těchto kontrol. Záznamy jsou v členských státech uchovávány v počítačových informačních systémech pro monitorování. To usnadňuje plánování kontrol, pomáhá zamezit zbytečné dvojí práci a poskytuje užitečné informace ostatním orgánům (tj. auditnímu orgánu, certifikačnímu orgánu). Členské státy by měly mimoto vést registr řídicích kontrol, v němž jsou s odkazem na příslušnou kontrolu uchovávány alespoň tyto údaje: hodnota zjištěných nesrovnalostí, dotčená částka, druh nesrovnalosti nebo zjištění a přijatá opatření. Tento registr je nutno vést pro účely prohlášení řídicího subjektu a příslušné statistické údaje by měly být pravidelně předávány ostatním orgánům (tj. auditnímu orgánu, certifikačnímu orgánu).

V počítačovém systému pro monitorování je nutno zaznamenat podrobné údaje (mj. datum ověření

jednotlivých operací na místě).

1.9. Externí zajištění řídicích kontrol

Řídicí kontroly by měly být v zásadě prováděny v rámci odpovědnosti řídicího orgánu subjektem přímo odpovědným za řízení programu nebo prioritní osy. Na tyto kontroly je nutno přidělit dostatečné lidské zdroje, aby bylo zajištěno jejich řádné a včasné provedení (viz oddíl 1.4).

V případech, kdy má řídicí orgán kvůli velkému objemu nebo technické složitosti operací, které mají být ověřeny, za to, že nemá dostatečné pracovníky či odborné znalosti, aby provedl kontroly sám, může být vhodné zajistit některé či všechny prvky kontrol u externích společnostech. Je-li využita možnost externího zajištění, je nezbytné uvést v pověření jednoznačně rozsah práce, která má být provedena, a znění výroku. Důsledky případných prodlev při provádění této činnosti mohou mít dopad na prahovou hodnotu způsobilých výdajů, které jsou vykázány, aby se zamezilo zrušení závazku podle pravidla N+3. Aby se tomuto riziku předešlo, doporučuje se řídicím orgánům zavést postupy, které zajišťují včasné vyhotovení zpráv externími společnostmi. To je obzvláště důležité v případě subjektů veřejného sektoru, u nichž může dojít k prodlevám při zadávání veřejných zakázek týkajících se tohoto druhu práce. Je rovněž na zadavateli, aby posoudil kvalitu externě zajištěné práce, například přezkoumáním určitého počtu žádostí o úhradu. To bude obvykle znamenat přidělení dodatečných pracovníků na tuto funkci. Před rozhodnutím o externím zajištění řídicích kontrol je proto nutno vzít v úvahu všechny tyto faktory.

1.10. Osvědčení auditorů

Podmínky dohod o individuální formě podpory mohou zahrnovat požadavek, aby příjemci předložili spolu s žádostmi o úhradu osvědčení auditora. Tato osvědčení se liší v závislosti na rozsahu činnosti auditora, obecně však zahrnují základní požadavky, jako je potvrzení, že výdaje byly uhrazeny v období způsobilosti, že souvisejí se schválenými položkami podle dohody, že byly splněny podmínky dohody o individuální formě podpory a že existují odpovídající podklady, včetně účetních záznamů. Ačkoli jistotu podle čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních nelze získat výhradně prostřednictvím kontrol, které provedou samotní příjemci nebo třetí osoby (např. auditoři) jejich jménem, mohou osvědčení auditorů, je-li odvedená práce uspokojivé kvality, odůvodnit omezení řídicích kontrol na dostatečný vzorek s přihlédnutím ke známým rizikům, včetně rizika nedostatečné nezávislosti subjektu vydávajícího osvědčení. Aby se však bylo možno na tato osvědčení spolehnout, je nezbytné, aby řídicí orgán vydal pro auditory příjemců pokyny ohledně rozsahu práce, která má být provedena, a zprávy nebo osvědčení, jež mají být předloženy. Nemělo by se jednat o jednověté osvědčení o správnosti žádosti příjemce, nýbrž osvědčení by mělo popisovat odvedenou práci a její výsledky.

Mezinárodní federace účetních (IFAC) vydala mezinárodní standard pro související služby ISRS 4400, který stanoví standardy a poskytuje vodítka ohledně profesních povinností auditora v případě zakázky týkající se provedení dohodnutých postupů v souvislosti s finančními informacemi a ohledně formy a obsahu zprávy, kterou auditor vydává v rámci této auditorské zakázky. Tento typ dohodnutého postupu lze použít při vydávání osvědčení auditora, které je připojeno k žádosti příjemce o úhradu.

Cílem auditorské zakázky týkající se dohodnutých postupů je, aby auditor provedl postupy, které mají povahu auditu a na nichž se auditor a dotyčný subjekt a případně třetí osoby dohodly, a podal zprávu o věcných zjištěních. K dohodnutým záležitostem patří:

- povaha auditorské zakázky,
- účel auditorské zakázky,
- určení finančních informací, na něž se dohodnuté postupy použijí,

- povaha, načasování a rozsah konkrétních použitých postupů,
- předpokládaná forma zprávy o věcných zjištěních.

Zpráva by měla dostatečně podrobně popisovat účel auditorské zakázky a dohodnuté postupy, aby čtenář pochopil povahu a rozsah odvedené práce. Standard ISRS 4400 obsahuje rovněž užitečné šablony smluvních dopisů a zpráv o věcných zjištěních.

Zvláštní osvědčení auditora pro každou žádost o úhradu, kterou příjemce předloží, nemohou nahradit každoročně auditované účetní závěrky společnosti, která je příjemcem podpory.

Aby byla zajištěna kvalita a spolehlivost osvědčení auditorů, musí řídicí orgán přezkoumat řadu osvědčení auditorů.

1.11. Oddělení funkcí

K zajištění dodržování zásady oddělení funkcí (viz čl. 72 písm. b) nařízení o společných ustanoveních) a k předcházení rizikům, která vznikají v případě, že řídicí orgán (nebo zprostředkující subjekt) odpovídá za i) výběr a schválení operací, ii) řídicí kontroly a iii) platby, je nutné zajistit odpovídající oddělení těchto tří funkcí.

Jak bylo uvedeno výše, je-li řídicí orgán (nebo zprostředkující subjekt) rovněž příjemcem, je při ověřování podle čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních nutno zajistit odpovídající oddělení funkcí. Odpovídajícího oddělení funkcí lze dosáhnout například využitím zvláštního oddělení v rámci téže organizace, které je nezávislé na oddělení, v němž se nachází příjemce, při provádění řídicích kontrol. Může se jednat o finanční oddělení nebo oddělení interního auditu, pokud žádný z těchto subjektů není příjemcem a pokud oddělení interního auditu nevykonává auditorskou činnost podle článku 127 nařízení o společných ustanoveních.

Pracovníci provádějící kontroly podle čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních by se neměli podílet na auditech systémů nebo auditech operací prováděných z pověření auditního orgánu (článek 127 nařízení o společných ustanoveních) a naopak. Cíle řídicích kontrol se liší od cílů auditů prováděných z pověření auditního orgánu, přičemž tyto audity jsou prováděny *ex post* (tj. po předložení žádosti o platbu Komisi). Cílem těchto auditů je posoudit účinné fungování vnitřních kontrol, zatímco řídicí kontroly jsou součástí vnitřních kontrol. Tyto dva druhy činnosti je proto třeba s ohledem na jejich plánování, organizování, provádění, obsah a dokumentování jednoznačně odlišit.

Ačkoli řídicí kontroly a audity z pověření auditního orgánu je třeba oddělit, je vhodná výměna informací mezi útvary řídicího orgánu, certifikačního orgánu a auditního orgánu. Pracovníci podílející se na řídicích kontrolách by měli být například informováni o výsledcích auditů a mohou si od auditního orgánu vyžádat doporučení, zatímco auditní orgán by měl přihlédnout k výsledkům řídicích kontrol při analýze rizik a ve strategii auditu.

2. Zvláštní oblasti týkající se řídicích kontrol⁶

2.1 Veřejné zakázky

Odkazy:

(i) *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci*

⁶ Odkazy na právní předpisy EU uvedené v tomto oddíle jsou orientační, tj. nejsou úplné. Dotčené vnitrostátní orgány odpovídají za zajištění souladu se všemi příslušnými právními předpisy EU a vnitrostátními právními předpisy, včetně předpisů, které nejsou v těchto pokynech výslovně uvedeny.

postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby;

(ii) 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;

(iii) interpretační sdělení Komise o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek (2006/C179/02);

(iv) interpretační sdělení Komise týkající se uplatňování právních předpisů Společenství v oblasti veřejných zakázek a koncesí na institucionalizovaná partnerství veřejného a soukromého sektoru (C(2007) 6661);

(v) dokument „Identifikace střetu zájmů při zadávání veřejných zakázek týkajících se strukturálních opatření. Praktický průvodce pro vedoucí pracovníky.“⁷;

(vi) dokument „Odhalování padělaných dokumentů v oblasti strukturálních opatření. Praktický průvodce pro řídicí orgány.“⁸;

(vii) nové směrnice o zadávání veřejných zakázek:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/23/EU ze dne 26. února 2014 o udělování koncesí,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES;

(viii) rozhodnutí Komise C(2013) 9527 ze dne 19. prosince 2013 o stanovení a schválení pokynů ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Unii v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek;

(ix) dokument „Zadávání veřejných zakázek – Praktická příručka, jak předcházet nejčastějším chybám u projektů financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů, určená odborníkům z praxe“.

Kontroly v souvislosti s veřejnými zakázkami by měly zajistit, aby byla dodržována pravidla Unie pro zadávání veřejných zakázek a související vnitrostátní pravidla a aby byly během celého procesu respektovány zásady rovného zacházení, nediskriminace, transparentnosti, volného pohybu a hospodářské soutěže. Kontroly je nutno provést co nejdříve⁹ po uskutečnění daného řízení, jelikož v pozdější fázi je často obtížné přijmout nápravná opatření.

Ve fázi přidělování finančních prostředků je nutno zajistit, aby si příjemci byli vědomi svých povinností v této oblasti a aby byli pracovníci náležitě vyškoleni. Některé členské státy vypracovaly k postupům pro zadávání veřejných zakázek zvláštní pokyny či dokonce šablony, které mají příjemci používat. To je obzvláště užitečné v případě, kdy příjemci zadávají jednorázové zakázky

⁷ Pracovní dokument, který vypracovala skupina odborníků z členských států s podporou úřadu OLAF. Tento dokument má usnadnit provádění operačních programů a podporovat používání osvědčených postupů. Pro členské státy není právně závazný, poskytuje však obecné pokyny s doporučeními a zohledňuje osvědčené postupy.

⁸ Pracovní dokument, který vypracovala skupina odborníků z členských států s podporou úřadu OLAF. Tento dokument má usnadnit provádění operačních programů a podporovat používání osvědčených postupů. Pro členské státy není právně závazný, poskytuje však obecné pokyny s doporučeními a zohledňuje osvědčené postupy.

⁹ Pokud jde o zadávání veřejných zakázek v případě zjednodušeného vykazování nákladů, viz *Pokyny k zjednodušenému vykazování nákladů*, EGESIF_14-0017.

a postrádají potřebné zkušenosti. Komise vyhotovila pokyny a vysvětlivky k pravidlům Společenství pro zadávání veřejných zakázek, které poskytují užitečné informace a vysvětlení (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm). GR pro regionální a městskou politiku nedávno vyhotovilo dokument s názvem „Zadávání veřejných zakázek – Praktická příručka, jak předcházet nejčastějším chybám u projektů financovaných z evropských strukturálních a investičních fondů, určená odborníkům z praxe“¹⁰.

Je nezbytné, aby k provádění těchto kontrol byli využiti pracovníci s vhodnými zkušenostmi a kvalifikací a aby tito pracovníci měli k dispozici podrobné kontrolní seznamy.

Řídicím orgánům se důrazně doporučuje připravit se na provádění směrnic o zadávání veřejných zakázek, které byly dne 28. března 2014 zveřejněny v Úředním věstníku L 94 a u nichž byla lhůta pro provedení ve vnitrostátním právu stanovena do 18. dubna 2016.

Intenzita kontrol veřejných zakázek

Intenzitu řídicích kontrol by měl stanovit řídicí orgán podle hodnoty a typu zakázky.

Pokud již byla veřejná zakázka ověřena jinou příslušnou vnitrostátní institucí, je možné vzít její výsledky v úvahu pro účely řídicí kontroly, pokud řídicí orgán převezme odpovědnost za tyto kontroly a pokud je jejich rozsah přinejmenším stejný jako rozsah přezkumu, který by provedl řídicí orgán.

Plánování

Příjemci odpovídají za zajištění kvality počátečních studií, návrhu a správnosti výpočtu nákladů projektu. Jestliže se řídicí orgán domnívá, že existuje určité riziko, měl by tyto prvky ověřit předem jako preventivní opatření a měl by rovněž zkontrolovat, zda jsou odhady nákladů aktuální. Pokud se odhadované náklady blíží finančnímu limitu EU, je třeba zaujmout obezřetný přístup. V těchto případech se doporučuje uvážít vyhlášení celounijního zadávacího řízení, a to kvůli:

- požadavkům, aby řídicí orgán při řídicích kontrolách ověřil způsob stanovení odhadu nákladů. Zejména ve výše popsaných případech je třeba zajistit, aby odhad nákladů nesnižoval nepřiměřeně cenu s cílem vyhnout se celounijnímu zadávacímu řízení. Rizikovým faktorem je odhad nákladů blížící se finančnímu limitu,
- dodatkům. Může se stát, že v zadávací dokumentaci byly opomenuty některé položky, jež jsou později zadány ve formě dodatků, přičemž společně s těmito dodatky přesahuje výše zakázky finanční limit EU.

To by mělo zajistit, aby se předešlo problémům v souvislosti s původním zadávacím řízením i v souvislosti s dodatečnými pracemi nebo doplňkovými smlouvami během realizace projektu.

Zvláštní pozornost je třeba věnovat ověření:

- vhodnosti použitého způsobu zadání zakázky,
- vzájemné závislosti mezi jednotlivými fázemi zakázky (pořízení pozemků, příprava staveniště, přípojky inženýrských sítí atd.),
- finančních plánů a dostupnosti vnitrostátního spolufinancování.

Zadávací řízení

U zakázek s vysokou hodnotou nebo v případě, kdy se předpokládá, že příjemci nemají se

¹⁰ Dokument bude zveřejněn na internetových stránkách http://ec.europa.eu/regional_policy

zadáváním veřejných zakázek zkušenosti, se řídicím orgánům doporučuje, aby před uveřejněním oznámení o zahájení zadávacího řízení zajistili, že kvalita zadávací dokumentace (včetně pověření) byla ověřena jejich vlastními odborníky, nebo externím odborníkem. Obzvláště pozornost je třeba věnovat ověření toho, zda jsou specifikace náležitě stanoveny, pokud jde o technickou, ekonomickou a finanční způsobilost, a zda budou použita vhodná kritéria pro výběr a zadání zakázky.

Ačkoli existují zvláštní požadavky na uveřejňování, které jsou stanoveny v pravidlech EU pro zadávání veřejných zakázek, řídicí orgány by si měly být vědomy rovněž nutnosti ověřit, zda i v případě zakázek nedosahujících finančních limitů EU nebo služeb, na něž se pouze omezeně vztahuje směrnice 2004/18/ES (tj. příloha II B) nebo směrnice 2004/17/ES (tj. příloha XVII B), byla zajištěna odpovídající (tj. v závislosti na velikosti a povaze zakázky¹¹) úroveň uveřejnění zakázky s cílem zaručit dodržení obecných zásad Smlouvy týkajících se rovného zacházení a transparentnosti. To je obzvláště důležité u veřejných zakázek, o které by mohli mít zájem dodavatelé z ostatních členských států. Toho lze dosáhnout tím, že příjemci jsou požádáni, aby při podávání žádostí o úhradu předložili kopii příslušných uveřejnění. Je třeba vyžadovat rovněž důkazy o odeslání oznámení o výsledku zadávacího řízení, zejména u služeb uvedených v příloze II B směrnice 2004/18/ES nebo v příloze XVII B směrnice 2004/17/ES.

Kvalifikační kritéria pro výběr a kritéria pro zadání zakázky

V zájmu náležitého ověření, že postupy pro výběr a zadání zakázky byly provedeny v souladu s unijními a vnitrostátními pravidly pro zadávání veřejných zakázek, by si řídicí orgány měly vyžádat a přezkoumat zprávy o posouzení a hodnocení nabídek vypracované hodnotícími výbory. Řídicí orgán nebo případně ustanovené subjekty by měly přezkoumat rovněž veškeré stížnosti, které veřejnému zadavateli nebo ustanoveným subjektům podají uchazeči. Během řídicích kontrol by měl samotný řídicí orgán ověřit náležité dodržení postupu podávání stížností. Tyto stížnosti mohou poukazovat na případné nedostatky v zadávacím řízení.

V případě zakázek, které překračují finanční limity stanovené ve směrnicích EU o zadávání veřejných zakázek, vysílají řídicí orgány v některých členských státech pozorovatele, který se účastní posouzení a hodnocení nabídek. Poté je vyhotovena zpráva, která obsahuje závěry pozorovatele, pokud jde o posouzení a hodnocení nabídek. Pozorovatel ověřuje, zda byla vypracována dostatečně podrobná zpráva o posouzení a hodnocení nabídek, která prokazuje, jak hodnotící výbor dospěl ke svým závěrům. Tento postup nemusí být praktický v případě, kdy je počet zakázek přesahujících finanční limity vysoký, doporučuje se však tehdy, je-li o zadavateli známo, že postrádá potřebné zkušenosti. Lze jej použít rovněž na základě omezeného vzorku s cílem získat jistotu, že zavedenější veřejní zadavatelé, kteří odpovídají za vysoký počet zakázek přesahujících finanční limity, dodržují příslušná pravidla pro zadávání veřejných zakázek.

K zvláštním oblastem postupů pro posouzení a hodnocení nabídek a zadávání zakázek, které audit Komise určily jako problematické, patří:

- neoddělení fáze výběru a fáze zadání zakázky a zaměňování kvalifikačních kritérií pro výběr s kritérii pro zadání zakázky,
- nesprávné použití kvalifikačních kritérií pro výběr ve fázi zadávání zakázky,

¹¹ Věc Telaustria, C-324/98, Recueil 2000, s. I-10745 a interpretační sdělení Komise o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek (2006/C 179/02).

- v oznámení o zahájení zadávacího řízení ani v zadávací dokumentaci nejsou uveřejněna kvalifikační kritéria pro výběr a kritéria pro zadání zakázky,
- použití diskriminačních technických specifikací nebo vnitrostátních povolení, jež se vyžadují během zadávacího řízení,
- použití jiných kvalifikačních kritérií pro výběr a kritérií pro zadání zakázky během hodnocení, než jsou uveřejněná kritéria,
- použitá kritéria nejsou v souladu se základními zásadami Smlouvy (transparentnost, zákaz diskriminace, rovné zacházení),
- neadekvátní zdokumentování rozhodnutí hodnotícího výboru,
- příliš odrazující kvalifikační kritéria pro výběr, která nesouvisejí s předmětem zakázky.

Některé členské státy zřídily nezávislý útvar pro kontrolu veřejných zakázek, který je pověřen prováděním kontrol všech fází zadávacího řízení až po fázi podpisu smlouvy. U zakázek financovaných daným členským státem i zakázek financovaných EU se mohou pracovníci tohoto útvaru účastnit hodnocení nabídek jako pozorovatelé. V případě problémů v souvislosti s některými prvky řízení o nich informují jak zadavatele, tak i řídicí orgán. Takto je řídicí orgán uvědomen o případných problémech týkajících se zakázky a před schválením výdajů vykázaných příjemcem v souvislosti s dotyčnou zakázkou si může vyžádat informace jak od příjemce, tak i od útvaru pro kontrolu veřejných zakázek, aby bylo zajištěno, že zjištěné problémy byly náležitě vyřešeny. Ke stanovení rozsahu a intenzity kontrol zakázek financovaných EU lze použít dohodu mezi řídicím orgánem a útvaru pro kontrolu veřejných zakázek.

Fáze provádění zakázek

K zvláštním oblastem fáze provádění zakázek, které audity Komise určily jako problematické, patří:

- dodatečné nebo doplňkové práce, které jsou zadány přímo bez vyhlášení nového zadávacího řízení,
- podstatné změny základních podmínek zakázky ve fázi realizace.

U zakázek přesahujících finanční limit stanovený ve směrniciích EU o zadávání veřejných zakázek patří k osvědčenému postupu zajištění toho, aby byly všechny významné doplňkové nebo dodatečné zakázky či podstatné změny zakázky oznámeny útvaru pro kontrolu veřejných zakázek nebo řídicímu orgánu před tím, než zadavatel podepíše příslušnou smlouvu. To umožní provést případné kontroly, které se pokládají za nezbytné, aby bylo před schválením souvisejících smluv nebo změn zajištěno, že byla dodržena příslušná pravidla pro zadávání veřejných zakázek¹².

Příklady nejčastějších problémů, které Komise v minulosti zjistila v oblasti veřejných zakázek:

- dodatečné práce – přímé zadání, aniž by se vyskytly okolnosti, které nemohl obezřetný veřejný zadavatel předvídat,
- nezákonná kritéria pro zadání zakázky,
- rozdělení projektu s cílem vyhnout se zadávacímu řízení na úrovni EU,
- nezákonná kvalifikační kritéria pro výběr,

¹² Věci T-540/10 a T-235/11 ze dne 21. ledna 2013 týkající se výkladu nepředvídatelných okolností v případě dodatků ke smlouvám.

- příliš omezující lhůty pro podání nabídek,
- přímé zadání zakázky,
- nedodržení postupů v oblasti uveřejňování,
- nedostatky v objasnění nabídky,
- nezajištění odpovídající auditní stopy,
- neodůvodněné použití jednacního řízení a zkráceného řízení,
- chyby ve výpočtu hodnoty zakázky,
- nedodržení stanovené lhůty dodání,
- zahájení prací před dokončením zadávacího řízení.

2.2 Ochrana životního prostředí

Právo Společenství obsahuje více než 200 právních aktů v oblasti ochrany životního prostředí. Tato legislativní opatření se vztahují na všechny oblasti životního prostředí, včetně vody, ovzduší, přírody, odpadů a chemických látek, zatímco jiná opatření se zabývají průřezovými záležitostmi, jako je přístup k informacím o životním prostředí a účast veřejnosti na rozhodování v oblasti životního prostředí. Zatímco na spolufinancovaná opatření se vztahuje veškeré *acquis* v oblasti životního prostředí, v rámci ESI fondů mají obzvláštní význam tyto tematické oblasti:

- Směrnice o **posuzování vlivů na životní prostředí** (EIA)¹³ vyžaduje, aby členské státy před vydáním povolení provedly posouzení u některých veřejných a soukromých záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. Při navrhování některých záměrů je nutno se zabývat i dopady klimatu na projekt, na což se odkazuje jako na přizpůsobování se změně klimatu, ačkoli to dosud není výslovně zahrnuto ve formálních požadavcích směrnice o EIA¹⁴. Směrnice přihlíží k ustanovením Aarhuské úmluvy o účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Směrnice o EIA obsahuje ustanovení, které se zabývá výjimečnými případy (čl. 2 odst. 3 směrnice). V nejnovějších pokynech se zdůrazňuje výjimečná povaha okolností, za nichž lze toto ustanovení použít (v souladu s běžným přístupem Soudního dvora k výkladu výjimek).
- Směrnice o **strategickém posuzování vlivů na životní prostředí** (SEA)¹⁵ – Posouzení vlivů na životní prostředí může být u jednotlivých záměrů provedeno na základě výše zmíněné směrnice o EIA, nebo u veřejných plánů nebo programů na základě směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí. Směrnice o SEA vyžaduje, aby členské státy provedly posouzení před schválením operačního programu, a ukládá jim i monitorování ukazatelů, aby včas zjistily nepředpokládané negativní dopady a aby byly schopny učinit vhodná nápravná opatření. Aby se zabránilo opakovanému monitorování, lze případně uplatnit stávající opatření v oblasti monitorování. Strategické posouzení vlivů na životní prostředí, které již bylo provedeno, musí být případně aktualizováno, dojde-li k významným změnám operačního programu. Vedou-li samotné operační programy k dalším plánům a programům, je nutno posoudit, zda i tyto plány

¹³ Směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Směrnice o EIA z roku 1985 a její tři následné změny byly kodifikovány směrnicí 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011. Směrnice 2011/92/EU byly pozměněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014. Lhůta pro provedení směrnice 2014/52/EU ve vnitrostátním právu je stanovena do 16. května 2017.

¹⁴ Viz dokument *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment* (Pokyny k začlenění otázek změny klimatu a biologické rozmanitosti do posuzování vlivů na životní prostředí), Evropská komise, GŘ pro životní prostředí, 2013. Tato povinnost by se měla vztahovat na záměry, u nichž je postup posuzování vlivů na životní prostředí zahájen po provedení směrnice 2014/52/EU do vnitrostátního práva (nejpozději dne 16. května 2017).

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, naposledy pozměněná směrnicí 2014/52/EU.

a programy vyžadují strategické posouzení vlivů na životní prostředí. Je třeba rovněž uvést, že povinné strategické posouzení vlivů na životní prostředí se vyžaduje i u plánů pro nakládání s odpady podle rámcové směrnice o odpadech. Pro financování jsou přípustné pouze zásahy a práce na infrastruktuře, které jsou v souladu s plány pro nakládání s odpady, jež byly oznámeny Komisi.

- **Informace o životním prostředí** – Směrnice o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí¹⁶ má zajistit, aby byly informace v držení orgánů veřejné moci dostupnější veřejnosti a aby se v celém Společenství uplatňovaly spravedlivé normy přístupu k informacím.

Na **přírodu** se vztahuje směrnice o ochraně ptáků a směrnice o ochraně přírodních stanovišť¹⁷, zejména co se týká dopadů na lokality sítě Natura 2000. Tyto směrnice společně stanoví komplexní program ochrany celé řady zvířat a rostlin a rovněž vybraných typů přírodních stanovišť. K ochraně nebo zachování přírodních stanovišť a druhů v zájmu Společenství v odpovídajícím stavu z hlediska jejich ochrany vytvořila směrnice o ochraně přírodních stanovišť ekologickou síť chráněných oblastí Natura 2000, která se stala jádrem politiky ES v oblasti ochrany přírody a biologické rozmanitosti. Směrnice o ochraně přírodních stanovišť obsahuje (v článku 6) zvláštní ustanovení týkající se odpovídajícího posouzení dopadů a zmírňujících a kompenzačních opatření.

- **Voda** – Rámcová směrnice o vodě¹⁸ stanoví rámec pro ochranu všech vodních útvarů (tj. řek, jezer, brakických vod, pobřežních vod, kanálů a podzemních vod) v Evropské unii. Hlavním cílem je dosažení dobré jakosti vodních zdrojů to roku 2015 prostřednictvím integrovaného hospodaření na základě oblasti povodí. Směrnice obsahuje zvláštní ustanovení (v čl. 4 odst. 7) týkající se posouzení infrastruktury s potenciálním rizikem zhoršení vodních zdrojů, například v souvislosti s projekty vnitrozemských vodních cest.
- **Odpady** – Rámcová směrnice o odpadech¹⁹ stanoví základní požadavky týkající se nakládání s odpady a zavádí hierarchii způsobů nakládání s odpady (v sestupném pořadí: předcházení vzniku odpadů, využití, opětovné použití, recyklace odpadů, energetické využití, odstranění odpadů). Aby mohl být projekt týkající se infrastruktury pro nakládání s odpady spolufinancován z EFRR nebo Fondu soudržnosti, musí být součástí soudržného plánu pro nakládání s odpady. Směrnice o skládkách odpadů²⁰ stanoví soubor podrobných pravidel v zájmu předcházení nebo maximálního omezení negativních účinků skládek odpadů, včetně znečištění půdy, ovzduší a vod a rizik ohrožení lidského zdraví, a snížení množství biologicky rozložitelného odpadu uloženého na skládky. Směrnice o spalování odpadů²¹ má přispět k prevenci nebo co největšímu omezení negativních účinků na životní prostředí a následně ohrožení lidského zdraví v důsledku spalování odpadů. Směrnice ukládá přísné provozní podmínky a technické požadavky a stanoví mezní hodnoty emisí pro spalovny odpadu v EU.

Řada směrnic usilujících o zlepšení recyklace, například směrnice o obalových odpadech, odpadních elektrických a elektronických zařízeních, vozidlech vyřazených z provozu a odpadních bateriích a akumulátorech, stanoví závazné cíle pro recyklaci odpadů nebo konkrétních materiálů

¹⁶ Směrnice Rady 90/313/EHS, naposledy pozměněná směrnicí 2003/4/ES.

¹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES (kodifikované znění směrnice 79/409/EHS), naposledy pozměněná směrnicí 2013/17/EU o ochraně volně žijících ptáků; směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, naposledy pozměněná směrnicí 2013/17/EU.

¹⁸ Směrnice 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, naposledy pozměněná směrnicí 2008/32/ES.

¹⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES o odpadech, naposledy pozměněná směrnicí 2011/97/EU.

²⁰ Směrnice Rady 1999/31/ES o skládkách odpadů, naposledy pozměněná směrnicí 2011/97/EU.

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/76/ES o spalování odpadů, naposledy pozměněná nařízením (ES) č. 1137/2008.

obsažených v odpadech. Většina z nich výslovně stanoví, že finanční odpovědnost za řádné nakládání s odpady nesou výrobci.

Řídicí kontroly v oblasti životního prostředí by měly ověřit, zda příjemce dodržuje platné směrnice, a to kontrolou toho, zda byla od příslušných vnitrostátních orgánů získána příslušná povolení v souladu s postupy. Příslušné vnitrostátní orgány odpovídají za zajištění správného uplatňování právních předpisů EU v oblasti životního prostředí a za přijetí odpovídajících opatření, pokud tomu tak není.

K splnění povinností podle čl. 125 odst. 3 nařízení o společných ustanoveních při výběru a schvalování operací by řídicí orgán měl zajistit, aby měl při určování veškerých relevantních otázek životního prostředí souvisejících s dotyčným druhem schvalované operace přístup k odpovídajícím interním nebo externím odborným znalostem. Je možno navázat úzké pracovní vztahy s vnitrostátními agenturami pro životní prostředí, aby byly řídicím orgánům v tomto ohledu nápomocny.

Za účelem řídicích kontrol stanovených v čl. 125 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních by měl řídicí orgán stejně tak zajistit, aby měl přístup k příslušným odborným znalostem při ověřování trvalého souladu operací s předpisy v oblasti životního prostředí.

2.3 Státní podpora

Členské státy musí dodržovat pravidla státní podpory. O státní podporu se jedná v případě, jsou-li splněna ustanovení čl. 107 odst. 1 Smlouvy: jedná se o podpory poskytnuté státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy.

Jestliže se jedná o státní podporu, musí členské státy podporu oznámit Komisi a nesmí ji poskytnout, dokud Komise podporu neschválí. Určitá opatření jsou však z oznamovací povinnosti vyňata, jelikož jsou slučitelná se Smlouvou, pokud splňují určité podmínky (blokové výjimky), nebo nepředstavují státní podporu (*de minimis*).

Ačkoli při posuzování souladu s pravidly státní podpory má zásadní význam proces výběru, cílem řídicích kontrol je rovněž ověřit, zda operace obsahuje prvek státní podpory, a poté zajistit, aby byla dodržena ustanovení obsažená v příslušném právním základu.

Při posuzování jsou obvykle důležitá tato nařízení a pokyny v oblasti státní podpory²²:

- pravidla *de minimis* – nařízení č. 1407/2013 nebo případně předchozí nařízení. Existuje rovněž zvláštní nařízení o podpoře *de minimis* pro služby obecného hospodářského zájmu (nařízení Komise (EU) č. 360/2012),
- pravidla týkající se blokových výjimek – nařízení Komise (EU) č. 651/2014, dřívější nařízení o blokových výjimkách (ES) č. 800/2008 bylo článkem 57 nařízení Komise (EU) č. 651/2014 zrušeno s výhradou přechodných ustanovení obsažených v článku 58 zmíněného nařízení,
- oznámené podpory (jednotlivé podpory nebo režimy podpory) – viz internetové stránky GŘ pro hospodářskou soutěž: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register

²² V těchto pokynech nelze podat úplný přehled veškerých právních předpisů v oblasti státní podpory. *Acquis* v oblasti státní podpory je uvedeno na internetových stránkách GŘ pro hospodářskou soutěž: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

Tyto stránky jsou pravidelně aktualizovány.

Seznam právních předpisů a pokynů v oblasti státní podpory je k dispozici na této internetové stránce: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html

Co se týká finančních nástrojů, při kontrole je nutno vzít v úvahu rovněž tyto dokumenty:

- rizikové financování: pokyny k státní podpoře investic v rámci rizikového financování (2014/C 19/04),
- záruky: sdělení Komise o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory ve formě záruk (2008/C155/02),
- úvěry: sdělení Komise o revizi metody stanovování referenčních a diskontních sazeb (2008/C14/02).

Jak je uvedeno v příslušných pokynech²³: „*U finančních nástrojů je třeba dodržet pravidla státní podpory na všech třech úrovních: na úrovni řídicího orgánu, fondu fondů a finančního zprostředkovatele. Podpora by měla být zvážena na různých úrovních: měl by ji zvážit správce fondu (ten je odměňován), soukromý investor (ten spoluinvestuje a může obdržet podporu) a konečný příjemce.*“ U ESI fondů objasňuje čl. 37 odst. 12 nařízení o společných ustanoveních relevantní použitelnost: „*Pro účely použití tohoto článku jsou platnými pravidly Unie pro poskytování státní podpory pravidla platná v okamžiku, kdy se řídicí orgán nebo subjekt provádějící fond fondů smluvně zaváže, že z určitého programu budou poskytovány příspěvky určitému finančnímu nástroji, nebo v okamžiku, kdy se smluvně zaváže finanční nástroj, že příspěvky z určitého programu budou poskytnuty konečným příjemcům.*“

V praxi by řídicí kontroly týkající se státní podpory měly doplňovat kontroly, které byly provedeny v procesu výběru operací:

1. Je nutno ověřit, zda operace zahrnuje státní podporu. Je třeba uvést, že státní podpora není vyloučena v případě, je-li příjemce neziskovou organizací nebo veřejným subjektem. Za tímto účelem je nutno uvážit, zda příjemce vykonává hospodářskou činnost (tj. nabízí zboží a služby na trhu, který je otevřen hospodářské soutěži), bez ohledu na jeho právní postavení.
2. Je třeba jednoznačně určit právní základ (obvykle podle dokumentace pro výběr operace).
3. Velmi se doporučuje používání zvláštního kontrolního seznamu pro každý druh opatření státní podpory, aby bylo zajištěno, že jsou ověřena všechna příslušná ustanovení. Takovýto kontrolní seznam se bude používat jako stručný přehled a auditní stopa provedených kontrol.

Ačkoli hlavní kontroly souladu je nutno provést během procesu výběru, při řídicích kontrolách je nezbytné provést doplňující ověření. Například:

- s ohledem na pravidlo *de minimis* je možné zkontrolovat účetní závěrky příjemce, aby bylo zajištěno, že nedošlo k překročení prahové hodnoty pro podporu *de minimis*, a ověřit její dodržení u všech podniků náležejících do téže skupiny (přínejmenším prostřednictvím prohlášení stanoveného v nařízeních *de minimis* nebo způsobem, který je přípustný podle vnitrostátních pravidel),
- co se týká blokových výjimek, zvláštní pozornost je třeba věnovat definici malých a středních podniků, společným ustanovením vztahujícím se na všechny druhy opatření (motivační účinek, transparentnost atd.) a zvláštním ustanovením týkajícím se jednotlivých

²³ Viz oddíl 7.7 dokumentu „*Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020 – A short reference guide for managing authorities*“ (Finanční nástroje v programech evropských strukturálních a investičních fondů v období 2014–2020 – Stručná referenční příručka pro řídicí orgány) (EGESIF_14_0038-03 ze dne 10. prosince 2014), k dispozici na internetové adrese http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

kategorií podpor (mj. maximální částky, maximální intenzita podpory, způsobilé náklady),

- s ohledem na oznámenou podporu je třeba ověřit podmínky stanovené v rozhodnutí o schválení podpory.

Je nezbytné zajistit náležité ověření státní podpory na základě zvláštních kontrolních seznamů pro každé opatření, které se budou používat jako stručný přehled a auditní stopa provedených kontrol.

Příklady nejčastějších problémů, které Komise v minulosti zjistila v oblasti státních podpor:

- neověření pravidla *de minimis*,
- překročení přípustných stropů podpory kvůli skutečnosti, že podnik není způsobilý jako malý nebo střední podnik, a nemá proto nárok na navýšení podpory u těchto podniků,
- předčasné zahájení prací (před podáním žádosti nebo před schválením ze strany orgánu poskytujícího podporu),
- nedostatečné kontroly „motivačního účinku“ podpory.

2.4 Finanční nástroje

Odkazy:

- (i) *článek 40 a čl. 125 odst. 9 nařízení o společných ustanoveních;*
- (ii) *příloha IV nařízení o společných ustanoveních (minimální požadavky na dohody o financování nebo strategické dokumenty);*
- (iii) *články 9 a 25 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014²⁴;*
- (iv) *nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1781/2006 ze dne 15. listopadu 2006 o informacích o plátcích doprovázejících převody finančních prostředků;*
- (v) *nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 ze dne 26. října 2005 o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Společenství nebo je opouštějící;*
- (vi) *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/97/ES ze dne 4. prosince 2001, kterou se mění směrnice Rady 91/308/EHS o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz;*
- (vii) *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu;*
- (viii) *dokument „Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020 – A short reference guide for managing authorities“ (Finanční nástroje v programech evropských strukturálních a investičních fondů v období 2014–2020 – Stručná referenční příručka pro řídicí orgány) (EGESIF_14_0038-03 ze dne 10. prosince 2014)²⁵, který bude případně doplněn podrobnějšími zvláštními pokyny, včetně doplňkovosti s platformou fi-compass, což je jedinečná platforma pro poradenské služby o finančních nástrojích v rámci ESI fondů (<http://www.fi-compass.eu/>)²⁶.*

Řídicí kontroly v souvislosti s finančními nástroji by měly zajistit soulad s platnými právními předpisy, řádné finanční řízení ESI fondů, ochranu majetku a spolehlivé finanční kontroly a podávání zpráv ze strany subjektů, které provádějí fond fondů nebo případně finanční nástroj.

V případě operací finančních nástrojů provádí řídicí orgán správní ověření každé žádosti o platbu předložené příjemcem. Příjemcem může být rovněž finanční zprostředkovatel, pokud přímo

²⁴ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.138.01.0005.01.ENG

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

²⁶ Konečná verze podrobných pokynů a interpretačních dokumentů k finančním nástrojům bude zpřístupněna nejprve na stránkách INFOREGIO a posléze na stránkách <http://www.fi-compass.eu/>, kde budou soustředěny veškeré materiály o finančních nástrojích.

spravuje fond fondů nebo finanční nástroj. Orgán, který provádí finanční nástroj, podává zprávy orgánu provádějícímu fond fondů (pokud existuje), jenž podává zprávy řídicímu orgánu.

Pokud jde o finanční nástroje prováděné EIB podle čl. 38 odst. 4 písm. b) bodu i) nařízení o společných ustanoveních a uvedené v čl. 9 odst. 3 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014, řídicí orgán pověří ověřováním operací na místě ve smyslu čl. 125 odst. 5 písm. b) nařízení o společných ustanoveních společnost, která působí podle společného rámce stanoveného Komisí. Komise stávající společný rámec pro audity nyní aktualizuje a projedná jej s členskými státy. Mezitím se řídicí orgány vyzývají, aby konzultovaly s Komisí a vyžádaly si doporučení ohledně metodiky v tomto ohledu, aniž by byla dotčena ustanovení čl. 9 odst. 4 zmíněného nařízení.

Je třeba zajistit, aby zřízení finančního nástroje i jeho provádění byly v souladu s platnými právními předpisy, včetně pravidel, která se vztahují na ESI fondy, státní podpory a zadávání veřejných zakázek, a příslušných norem a platných právních předpisů týkajících se předcházení praní peněz, boje proti terorismu a daňových podvodů. Zřízení je nutno ověřit u první žádosti o platbu a provádění u každé následné žádosti.

Co se týká zřízení, je třeba ověřit mimo jiné tyto aspekty:

- předběžné posouzení podle čl. 37 odst. 2 nařízení o společných ustanoveních,
- způsob provádění podle článku 38 nařízení o společných ustanoveních,
- návrh finančního nástroje (s fondy fondů, či bez nich): například finanční produkty, které budou nabízeny, koneční příjemci, na něž je finanční nástroj zaměřen, případně předpokládaná kombinace s podporou z grantů),
- obsah dohody (dohod) o financování nebo strategického dokumentu (minimální požadavky stanovené v příloze IV nařízení o společných ustanoveních),
- výběr fondu fondů nebo finančních zprostředkovatelů a příslušné dohody s nimi,
- svěřenské účty nebo samostatný blok finančních prostředků (pouze v případě možnosti podle čl. 38 odst. 4 písm. b) nařízení o společných ustanoveních),
- vnitrostátní spolufinancování (čl. 38 odst. 9 nařízení o společných ustanoveních), tj. sledování vnitrostátních příspěvků poskytnutých na různých úrovních,
- státní podpory (tj. pravidla týkající se rizikového financování, obecné nařízení o blokových výjimkách, nařízení *de minimis* – viz oddíl 2.3).

Co se týká provádění, je nutno ověřit mimo jiné tyto aspekty:

- soulad s prvky dohod o financování (bez ohledu na úroveň, na které jsou podepsány), včetně:
- provádění investiční strategie (např. produkty, koneční příjemci, kombinace s podporou z grantů),
- provádění plánu podnikání včetně pákového efektu,
- výpočtu a proplacení nákladů souvisejících s řízením,
- monitorování a podávání zpráv o provádění investic, včetně na úrovni konečných příjemců, požadavků na audit a auditní stopy,
- výběru finančních zprostředkovatelů a dohod s nimi, pokud v porovnání se zřízením došlo ke změnám.

U finančních nástrojů řízených podle čl. 38 odst. 4 písm. c) je nutno ověřit soulad se strategickým dokumentem zmíněným v čl. 38 odst. 8.

Soulad s právními předpisy o předcházení praní peněz a boji proti terorismu lze založit na jistotě, kterou poskytne vnitrostátní orgán, jemuž jsou ze zákona svěřeny kontrolní pravomoci v této oblasti a pravomoc kontrolovat subjekt provádějící fond fondů a subjekt provádějící finanční nástroj. Hlavní platné právní předpisy jsou uvedeny výše.

U kontrol na místě existuje rozdíl mezi:

- finančními nástroji zřízenými na úrovni Unie a řízenými přímo či nepřímo Komisí, kdy řídicí orgány neprovádějí kontroly na místě (čl. 40 odst. 1 a 2 nařízení o společných ustanoveních), nýbrž dostávají pravidelné kontrolní zprávy od subjektů pověřených prováděním těchto finančních nástrojů, a
- finančními nástroji zřízenými na vnitrostátní, regionální, nadnárodní nebo přeshraniční úrovni a řízenými řídicím orgánem nebo v rámci jeho odpovědnosti, kdy řídicí orgán provádí kontroly na místě.

Kontroly na místě by se měly uskutečnit nejprve na úrovni finančního nástroje. Je nutno je provést i na úrovni konečných příjemců (např. na základě vzorku), pokud řídicí orgán předpokládá, že to je odůvodněné vzhledem k zjištěné úrovni rizika.

Je třeba rovněž uvést, že je nezbytné přezkoumat i aspekty způsobilosti, včetně:

- podmínek souvisejících s fází dotyčné investice: investice, jež mají být podpořeny finančními nástroji, nejsou ke dni přijetí investičního rozhodnutí obvykle fyzicky dokončeny nebo plně provedeny (čl. 37 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních; podle čl. 37 odst. 6 nařízení o společných ustanoveních však existuje výjimka z tohoto pravidla),
- kombinace finančních nástrojů s jinými druhy podpory v rámci téže operace (čl. 37 odst. 7) nebo v rámci samostatné operace (čl. 37 odst. 8 nařízení o společných ustanoveních). Je nutno dodržet podmínky stanovené v čl. 37 odst. 9 nařízení o společných ustanoveních,
- omezení věcných příspěvků (čl. 37 odst. 10 nařízení o společných ustanoveních),
- nakládání s DPH (v případě spojení grantů a finančních nástrojů v rámci jedné operace, čl. 37 odst. 11 nařízení o společných ustanoveních),
- provozního kapitálu,
- podniků v obtížích (omezení podle čl. 3 odst. 3 písm. d) nařízení o EFRR a pravidel státní podpory).

Požadavky na auditní stopu: Příjemce odpovídá za zajištění toho, aby byly podklady k dispozici, a nesmí ukládat konečným příjemcům požadavky na vedení záznamů, jež by překračovaly nezbytné minimum, které jim umožňuje tuto povinnost plnit (čl. 40 odst. 5 nařízení o společných ustanoveních). Je nutno vést samostatné záznamy pro každý druh podpory, jsou-li v rámci jedné operace finanční nástroje spojeny s granty, subvencemi úrokových sazeb a/nebo subvencemi poplatků za záruky a pokud konečný příjemce podpořený finančním nástrojem obdrží pomoc i z jiných zdrojů financovaných Uníí (čl. 37 odst. 7 a 8 nařízení o společných ustanoveních).

Jelikož na stejný finanční nástroj mohou být poskytnuty příspěvky z více než jednoho operačního programu, musí v těchto případech fond fondů nebo finanční zprostředkovatel pro účely podávání zpráv, auditu a ověřování vést samostatné účty, nebo používat vhodný účetní kód pro příspěvek z každého operačního programu. Součástí kontroly podle čl. 125 odst. 5 by mělo být přezkoumání auditní stopy.

Řídicí kontroly by se měly zaměřit na ověření podkladů potvrzujících dodržení podmínek financování. Podklady mohou zahrnovat formuláře žádostí, plány podnikání, roční účetní závěrky, kontrolní seznamy a zprávy o finančním nástroji, které posuzují jeho uplatňování, podepsanou

dohodu o investicích, úvěru nebo záruce, zprávy podniku, zprávy o návštěvách a zasedáních představenstva, zprávy zprostředkovatele úvěrů pro záruční fond podporující žádosti, environmentální schválení, zprávy o rovných příležitostech a prohlášení učiněná v souvislosti s obdržením podpory *de minimis*.

Důkazy o výdajích ve formě obdržených faktur a dokladu o zaplacení zboží a služeb poskytnuté malými a středními podniky se v rámci auditní stopy vyžadují pouze v případě, jsou-li kapitál, úvěr nebo záruka pro malý nebo střední podnik podmíněny vynaložením výdajů na určité zboží nebo služby. Každopádně musí být k dispozici doklad o převodu kapitálu nebo úvěru fondem rizikového kapitálu nebo zprostředkovatelem úvěrů na dotyčný podnik a důkaz o tom, že podpora poskytnutá prostřednictvím finančního nástroje byla použita k zamýšlenému účelu.

Řídící kontroly finančních nástrojů jsou poměrně specifické a vyžadují odpovídající znalosti v tomto ohledu. Pozornost je nutno věnovat tomu, zda finanční nástroje dodržují pravidla státní podpory (jež může existovat na různých úrovních provádění, například u soukromých spoluinvestorů, fondu fondů, finančních zprostředkovatelů a konečných příjemců), pravidlům výběru subjektů (např. pravidla pro zadávání veřejných zakázek, jsou-li použitelná), pokud jde o výběr fondu fondů a finančních zprostředkovatelů, a výši nákladů souvisejících s řízením.

Příklady nejčastějších problémů, které Komise v minulosti zjistila v oblasti finančních nástrojů²⁷ (finanční rámec na období 2007–2013):

- záruky vydané nástrojem finančního inženýrství představovaly zajištění úvěrů, které v rámci téhož operačního programu poskytl jiný nástroj finančního inženýrství,
- neoprávněné vrácení úroků v případě, kdy nebyla zcela splacena jistina úvěru,
- úvěry poskytnuté výhradně na financování provozního kapitálu přede dnem 1. 12. 2011,
- náklady související s řízením nebyly založeny na dokladech,
- nezajištění odpovídající auditní stopy,
- pomalá realizace projektu a potenciálně neúčinná protipatření, která by umožnila zlepšit výkonnost,
- nedostatečné řídicí kontroly,
- chybějící povinné prvky v dohodě o financování,
- neprovedení auditu operací kvůli omezení rozsahu.

2.5 Operace vytvářející příjmy

Odkazy

(i) *článek 61, čl. 65 odst. 8 a příloha V nařízení o společných ustanoveních;*

(ii) *články 15 až 19 nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014;*

(iii) *dokument Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects – Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014–2020 (Analýza nákladů a přínosů investičních projektů – Nástroj pro ekonomické hodnocení pro politiku soudržnosti 2014–2020).*

Nařízení o společných ustanoveních rozlišuje mezi operacemi, které vytvářejí čistý příjem po dokončení (a případně rovněž během provádění) a na něž se vztahuje článek 61, a operacemi, které vytvářejí čistý příjem během provádění a na něž se ustanovení čl. 61 odst. 1 až 6 nepoužijí, nýbrž se na ně vztahují ustanovení čl. 65 odst. 8.

²⁷ Právní předpisy se týkají minulých období a v současnosti již neplatí.

Operace, které po dokončení vytvářejí čistý příjem

„Čistý příjem“ je vymezen v čl. 61 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních.

Řídicí orgán by v rámci řídicích kontrol měl nejprve ověřit, zda operace spadá do oblasti působnosti čl. 61 odst. 1 nařízení o společných ustanoveních. Pokud lze po dokončení operace očekávat přítoky peněžních prostředků, měl by řídicí orgán zejména ověřit, zda budou přítoky peněžních prostředků pocházet přímo od uživatelů, nebo zda je lze považovat za „jiné přítoky peněžních prostředků“, jako jsou jiné soukromé nebo veřejné příspěvky či jiné finanční zisky.

Řídicí orgán by měl zajistit, aby byly přítoky peněžních prostředků stanoveny na základě inkrementálního přístupu (tj. na základě rozdílu mezi situací při provedení operace a situací v případě, že by operace provedena nebyla), což může zahrnovat úspory nákladů. Pokud příjemce nepovažuje očekávané úspory nákladů za čistý příjem, je třeba při řídicích kontrolách získat důkazy, že tyto úspory budou vyrovnány odpovídajícím snížením provozních dotací.

Je-li operace součástí většího projektu, nemusí být relevantní provedení finanční analýzy u jedné operace. Řídicí orgán by měl ověřit, že analýza byla provedena u samostatné jednotky analýzy a že čistý příjem z projektu byl na operaci přidělen v poměrné výši podle způsobitelných nákladů operace na investičních nákladech projektu.

V souladu s ustanoveními čl. 61 odst. 2 až 5 nařízení o společných ustanoveních je nutno způsobitelné výdaje operace předem snížit s ohledem na potenciál operace vytvářet čistý příjem, což se určí pomocí jedné z následujících metod:

- použití paušální procentní sazby čistých příjmů pro daný sektor nebo subsektor,
- výpočet diskontovaného čistého příjmu z operace,
- snížení maximální míry spolufinancování u všech operací příslušné priority nebo opatření programu.

Výběr metody se provede v souladu s vnitrostátními pravidly.

Pokud se použije druhá metoda, odečte se čistý příjem vytvořený během provádění operace, který pochází ze zdrojů příjmů, jež nebyly při určování potenciálního čistého příjmu z operace zohledněny, nejpozději v okamžiku, kdy příjemce předloží závěrečnou žádost o platbu.

Řídicí orgán by měl poskytnout příjemcům odpovídající pokyny. Řídicí orgán by měl zejména poskytnout informace o metodice, kterou mají příjemci používat při odhadech budoucího čistého příjmu. V pokynech by měla být objasněna rovněž pravidla týkající se výběru metody pro určování potenciálního čistého příjmu. Je-li zvolenou metodou výpočet diskontovaného čistého příjmu, měly by pokyny obsahovat podrobné informace o příslušných parametrech, které se při výpočtu použijí, jako je délka referenčního období, diskontní sazba, výpočet zbytkové hodnoty atd.

Řídicí orgán by v rámci řídicích kontrol měl ověřit dodržení pravidel a pokynů a provedení náležitého posouzení operace vytvářející příjem, které je plně zdokumentováno. Při posuzování správnosti výpočtu čistého příjmu by řídicí orgán měl ověřit zejména:

- přiměřenost a zveřejnění předpokladů, které byly učiněny v souvislosti s odhadem příjmů a nákladů v situaci při provedení operace a v situaci v případě, že by operace provedena nebyla, s přihlédnutím k dostupným historickým údajům, kategorii dotyčné investice, typu projektu, zisku, jenž se obvykle očekává u investice tohoto typu, uplatnění zásady znečišťovatel platí,
- přímou souvislost mezi posouzením a výše uvedenými předpoklady,
- použití doporučených parametrů pro výpočet (délka referenčního období atd.),
- správnost výpočtu.

Je-li zvolenou metodou výpočet diskontovaného čistého příjmu, měl by řídicí orgán během řídicích kontrol ověřit zejména to, že ve výpočtu diskontovaného čistého příjmu byl jako zdroj příjmu zohledněn příjem vytvořený před dokončením operace, nebo že je (či bude) odečten od celkových způsobilých výdajů vykázaných příjemcem. Pro odhady a ověření vytvořeného čistého příjmu lze zavést přiměřené postupy v závislosti na výši finanční podpory na operaci.

Podle čl. 61 odst. 6 nařízení o společných ustanoveních platí, že pokud není objektivně možné předem určit příjmy, odečtou se od výdajů vykázaných Komisi čisté příjmy vytvořené do tří let od dokončení operace nebo do termínu pro uzavření programu, podle toho, co nastane dříve.

Je nutno zavést systém, který řídicímu orgánu umožní označit operace, které spadají do oblasti působnosti čl. 61 odst. 6 nařízení o společných ustanoveních, a sledovat a vyčíslit jejich čistý příjem nejpozději před uzavřením programu. V rámci řídicích kontrol na místě a po dokončení operace by měl řídicí orgán stanovit postupy k ověření správnosti čistých příjmů vykázaných příjemci.

V čl. 61 odst. 7 nařízení o společných ustanoveních je mimo jiné v písm. b) uvedeno, že se článek 61 nevztahuje na operace, jejichž celkové způsobilé náklady nepřesahují 1 000 000 EUR. Řídicí orgán by měl proto zajistit, aby se na operaci, u níž po prvotním zaznamenání v informačním systému řídicího orgánu dojde k zvýšení celkových způsobilých nákladů z úrovně pod prahovou hodnotou ve výši 1 000 000 EUR nad tuto hodnotu, vztahovaly požadavky článku 61. Ustanovení čl. 61 odst. 1 až 6 se také nevztahují na operace, které jsou podporovány výhradně z ESF.

Operace vytvářející příjem během provádění, na něž se nevztahují ustanovení čl. 61 odst. 1 až 6 nařízení o společných ustanoveních

Podle čl. 65 odst. 8 nařízení o společných ustanoveních se způsobilé výdaje operace sníží o čistý příjem, který nebyl zohledněn při schvalování operace a který byl přímo vytvořen pouze během jejího provádění nejpozději do okamžiku, kdy příjemce předloží závěrečnou žádost o platbu. Pokud nejsou pro spolufinancování způsobilé všechny výdaje, rozdělí se čisté příjmy v poměrné výši na způsobilé a nezpůsobilé části výdajů. Toto ustanovení se nevztahuje na operace, u nichž celkové způsobilé náklady nepřesahují 50 000 EUR.

Na základě uvedeného článku by měl řídicí orgán rozšířit ověření aspektu týkajícího se vytváření příjmu na všechny operace s celkovými způsobilými výdaji přesahujícími 50 000 EUR, na něž se nevztahují ostatní výjimky uvedené v čl. 65 odst. 8 nařízení o společných ustanoveních. To obecně zahrnuje operace, které nespádají do oblasti působnosti článku 61 nařízení o společných ustanoveních.

Co se týká používání zjednodušeného vykazování nákladů u operací vytvářejících čistý příjem, viz oddíl 7.4 pokynů Komise k zjednodušenému vykazování nákladů (EGESIF_14-0017).

2.6 Trvalost operací

Podle článku 71 nařízení o společných ustanoveních musí řídicí orgán zajistit, aby byl u operace ponechán příspěvek z ESI fondů pouze tehdy, jestliže do pěti let od poslední platby příjemci či případně v době stanovené v pravidlech pro státní podporu nedošlo u operace k podstatným změnám uvedeným v čl. 71 odst. 1 písm. a) až c). V případě přemístění výrobní činnosti mimo území Unie je stanovena desetiletá lhůta. Na malé a střední podniky, finanční nástroje, fyzické osoby, které následně obdrží podporu z EFG, a operace, které nejsou investicemi do infrastruktury nebo produktivními investicemi, se vztahují zvláštní podmínky.

V rámci svých kontrol by měl řídicí orgán po dokončení operací ověřit dodržení těchto podmínek, včetně prostřednictvím kontrol na místě na základě vzorku. Částky, u nichž bylo zjištěno, že byly

2.7 Rovnost a nediskriminace

Podle článku 7 nařízení o společných ustanoveních by měly řídicí kontroly ověřit, že operace dodržují a prosazují rovnost žen a mužů a že během jednotlivých fází provádění ESI fondů bylo začleněno hledisko rovnosti pohlaví. To zahrnuje začleňování hlediska rovnosti žen a mužů, jež zajišťuje, aby všechny operace otevřeně a aktivně zohledňovaly dopady na situaci žen a mužů v zájmu odstranění případných nerovností. Všechny programy by měly přispívat k větší rovnosti žen a mužů a jejich dopad v tomto ohledu by mělo být možné prokázat před jejich provedením, během provádění a posléze. Řídicí kontroly by měly být v souladu s Listinou základních práv.

Při kontrolách je třeba ověřit rovněž to, zda byla přijata vhodná opatření, aby během různých fází provádění ESI fondů, zejména s ohledem na přístup k těmto fondům, nedocházelo k diskriminaci na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

Kontrolní seznamy používané při řídicích kontrolách by proto měly případně obsahovat otázky, které se zabývají dodržováním zásad rovnosti a nediskriminace. Řídicí kontroly by měly ověřovat skutečné výsledky spolufinancovaných programů a operací na základě cílových ukazatelů, a to během celého programového období. Řídicí orgán by měl ověřit, zda byla během provádění operace přijata vhodná opatření k dodržení příslušných podmínek, které byly stanoveny ve smlouvě. Jedním z kritérií, která musí být dodržena při stanovení operací spolufinancovaných z ESI fondů a která je nutno zohlednit během jednotlivých fází provádění, je dostupnost pro osoby se zdravotním postižením.

Dostupnost by měla představovat charakteristickou vlastnost všech produktů a služeb, které jsou nabízeny veřejnosti a financovány z ESI fondů. Členský stát musí využít všechny možné prostředky, aby zajistil přístupnost budov, dopravy a informačních a komunikačních technologií, které jsou nezbytné pro začlenění osob se zdravotním postižením. V úvahu je proto třeba vzít dostupnost míst konání, logistiky, informací a materiálů (např. použitých vzdělávacích materiálů, vytvořených produktů) ve snaze zajistit, aby osoby se zdravotním postižením mohly využít výsledek projektu za stejných podmínek jako ostatní osoby. To je třeba vzít v úvahu při pořizování, vývoji, údržbě nebo obměně služeb či produktů.

Ustanovení o dostupnosti pro osoby se zdravotním postižením jsou obsažena ve směrniciích EU o zadávání veřejných zakázek, v nichž se uvádí, že by technické specifikace obsažené v zadávací dokumentaci, jako je oznámení o zahájení zadávacího řízení, dokumentace veřejné zakázky nebo další dokumenty, měly být pokud možno stanoveny tak, aby byla zohledněna kritéria přístupnosti pro osoby s postižením nebo řešení pro všechny uživatele. Řídicí kontroly by měly ověřit, zda operace dodržují tato ustanovení týkající se přístupnosti. Při kontrolách na místě je zejména nutné ověřit, zda technické specifikace či jiná ustanovení v dokumentaci veřejné zakázky zaručují náležité zajištění dostupnosti.

2.8 Cíl Evropská územní spolupráce

Podle nařízení o Evropské územní spolupráci se podpora z EFRR zaměřuje na rozvoj přeshraničních hospodářských, sociálních a environmentálních činností, navázání a rozvoj nadnárodní spolupráce a posílení účinnosti regionální politiky. Struktura programů v rámci Evropské územní spolupráce může být složitá a může zahrnovat spolupráci mezi různými kombinacemi členských států, regionů a třetích zemí. Kvůli této složitosti se považuje za vhodné poskytnout pokyny ke kontrolám v této oblasti.

Za řídicí kontroly odpovídá řídicí orgán, pokud jsou prováděny podle čl. 125 odst. 4 písm. a) nařízení o společných ustanoveních a čl. 23 odst. 3 nařízení o Evropské územní spolupráci. Řídicí orgán může úkoly přenést na zprostředkující subjekty. Kontroly by se měly vztahovat na výdaje každého příjemce, který se účastní operace v rámci programu spolupráce.

V ostatních případech odpovídají za řídicí kontroly v souladu s čl. 23 odst. 3 a 4 nařízení o Evropské územní spolupráci členské státy, třetí země nebo území, jež určily orgán či osobu odpovědnou za provádění ověření v souvislosti s příjemci na jejich území (dále jen „kontrolor“). Každý členský stát nebo třetí země či území zavede kontrolní systém, který umožňuje ověřit dodání spolufinancovaných produktů a služeb, správnost vykázaných výdajů na operace nebo části operací prováděných na jejich území a soulad těchto výdajů a souvisejících operací nebo částí těchto operací s unijními pravidly a jejich vnitrostátními pravidly. Samotný řídicí orgán se musí přesvědčit, že výdaje každého příjemce, který se operace účastní, byly ověřeny určeným kontrolorem uvedeným v čl. 23 odst. 4 nařízení o Evropské územní spolupráci. Doporučuje se, aby řídicí orgán zajistil, že příslušné členské státy, třetí země nebo území, jež určily kontrolory, zavedou postupy pro kontrolu kvality s cílem ověřit kvalitu práce kontrolorů. V těchto případech je vzhledem k povaze operací v rámci programů spolupráce nezbytná podpora řídicího orgánu ze strany členských států, třetích zemí nebo území, jež určily kontrolory, aby mohl plnit své povinnosti.

Osvědčeným postupem v této oblasti je umožnit, aby popis systémů řízení a kontroly obsahoval názvy, adresy a kontaktní údaje vnitrostátních orgánů a kontrolorů ze zúčastněných členských států a třetích zemí nebo území.

V čl. 23 odst. 5 nařízení o Evropské územní spolupráci je stanoveno, že lze-li dodání spolufinancovaných produktů nebo služeb ověřit pouze ve vztahu k celé operaci, provede ověření řídicí orgán či kontrolor členského státu, v němž se nachází hlavní příjemce.

Obsah a rozsah ověření, jež provádějí kontroloři v rámci řídicích kontrol, jsou stejné jako v případě kontrol prováděných řídicím orgánem u hlavních operačních programů. Kontroloři provádějící řídicí kontroly musí ověřit, zda byly spolufinancované produkty a služby dodány a zda byly výdaje na operace vykázané příjemci skutečně vynaloženy a jsou v souladu s unijními a vnitrostátními pravidly. Za tímto účelem musí provést správné ověření každé žádosti o úhradu předložené příjemcem a ověření jednotlivých operací na místě, jež lze provést na základě vzorku.

Na činnost kontrolorů provádějících řídicí kontroly se vztahují obecné zásady uvedené výše v tomto dokumentu, pokud jde o načasování, rozsah a intenzitu kontrol, organizaci kontrol na místě, požadavek na zdokumentování provedené práce a oddělení funkcí s ohledem na kontrolní a auditorskou činnost. Kontroloři provádějící řídicí kontroly by měli rovněž ověřit, zda příjemci a ostatní subjekty podílející se na provádění vedou buď oddělený účetní systém, nebo používají vhodný účetní kód pro všechny transakce související s operací.

K nejčastějším problémům které útvary Komise zjistily v programovém období 2007–2013 v souvislosti s operacemi spolufinancovanými z programů v rámci Evropské územní spolupráce, patřilo toto:

- nedostatečná auditní stopa,
- chybějící náklady na zaměstnance,
- nedostatečné odůvodnění režijních nákladů a obecných administrativních nákladů,
- nedostatky v postupech zadávání veřejných zakázek,
- nezohlednění příjmů vytvořených operacemi,
- neúplné kontrolní seznamy pro ověřování.

Audity Komise ukázaly, že centralizované řídicí kontroly prováděné strukturami, které jsou podřízeny řídicímu orgánu, fungují účinněji než ostatní systémy. U ostatních typů kontrolního systému jsou kontrolní rizika vyšší (více pracovníků provádějících řídicí kontroly, žádné standardní postupy kontroly kvality), ověření se zaměřuje především na finanční kontrolu a pro řídicí orgán a společný sekretariát je obtížné kontroly sledovat.

Osvědčený postup ukazuje, že centralizovaný systém řídicích kontrol snižuje kontrolní rizika a že v případě, že pracovníci, kteří provádějí řídicí kontroly, odpovídají i za hlavní programy, lépe rozumějí předpisům EU a jsou s nimi lépe obeznámeni. V čl. 23 odst. 4 nařízení o Evropské územní spolupráci je stanoveno, že kontrolory provádějícími řídicí kontroly mohou být tytéž orgány, které odpovídají za provádění těchto ověření u operačních programů v rámci strukturálních fondů, nebo v případě třetích zemí za provádění srovnatelných ověření v rámci nástroje vnější politiky Unie. Doporučuje se zavést opatření s cílem zajistit soudržnost mezi kontrolory provádějícími řídicí kontroly ze všech zemí, které se programu účastní. Zejména se doporučuje harmonizace kontrolních seznamů, které se používají při řídicích kontrolách (jako jsou harmonizované implementační nástroje (HIT) vyvinuté v rámci programu Interact). To usnadňuje sledování kvality kontrol prováděných u operací spolufinancovaných na základě operačního programu v rámci Evropské územní spolupráce ze strany řídicího orgánu a společného sekretariátu.

V čl. 13 odst. 1 nařízení o Evropské územní spolupráci se vyžaduje, aby byl v případě, existují-li v programu spolupráce pro jednu operaci dva nebo více příjemců, určen hlavní příjemce pro každou operaci. Hlavní příjemce zajišťuje, aby výdaje překládané všemi příjemci účastnicími se operace byly vynaloženy za účelem uskutečnění operace a odpovídaly činnostem dohodnutým mezi všemi příjemci a aby byly výdaje předkládané všemi příjemci účastnicími se operace ověřeny pracovníky provádějícími řídicí kontroly. Rozsah práce kontrolora odpovědného za hlavního příjemce by proto měl zahrnovat i ověření toho, jak hlavní příjemce plní tyto povinnosti.

Osvědčeným postupem v této oblasti je umožnit, aby měli kontrolor hlavního příjemce, řídicí orgán a případně členský stát, třetí země nebo území odpovědné za určení kontrolorů přístup k údajům o práci každého kontrolora provádějícího řídicí kontroly. Tento požadavek může být obsažen v pověření kontrolorů, kteří provádějí řídicí kontroly, při jejich jmenování.

Je-li část operace prováděna mimo Evropskou unii a nebyl-li určen kontrolor, je nutno přijmout zvláštní opatření s cílem stanovit, který kontrolor nebo který subjekt odpovídá za ověření legality a správnosti výdajů. Podobná opatření je nutno učinit s ohledem na ověření výdajů vynaložených v Evropské unii, pokud k tomu došlo mimo území zúčastněných členských států.

Řídicí orgán a společný sekretariát by měly zajistit nezávislost a oddělení funkce kontrolora na prvním stupni od funkce povinného auditu a/nebo jakékoli jiné funkce, kterou může kontrolor na prvním stupni vykonávat v rámci organizace příjemce (poradenství, účetnictví, příprava výplatních listin atd.). Organizační struktura kontrolora na prvním stupni by měla být zcela nezávislá na funkci povinného auditu či jakékoli jiné funkci zastávané v rámci organizace příjemce.

2.9 Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí

Další zvláštní požadavky, které je nutno zkontrolovat, se týkají ověření toho, zda jsou účastníci způsobilí pro Iniciativu na podporu zaměstnanosti mladých lidí (věková skupina, postavení, bydliště) a zda příjemce zajistil, aby subjekty, které se na operaci podílejí, byly o podpoře v rámci Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí prostřednictvím ESF a zvláštních přidělů pro Iniciativu na podporu zaměstnanosti mladých lidí výslovně informovány. Veškeré dokumenty týkající se provádění operace, které se používají pro veřejnost nebo pro účastníky, včetně prezenční listiny nebo jiného osvědčení, musí obsahovat prohlášení v tom smyslu, že operace je podpořena

v rámci Iniciativy na podporu zaměstnanosti mladých lidí.

2.10 Zjednodušené vykazování nákladů

Odkazy:

- (i) *Pokyny k zjednodušenému vykazování nákladů (EGESIF_14-0017 ze dne 6. října 2014);*
- (ii) *články 67 a 68 nařízení o společných ustanoveních, článek 14 nařízení o ESF a článek 19 nařízení o Evropské územní spolupráci.*

U jednotkových nákladů a jednorázových částek se při řídicích kontrolách ověřuje, zda jsou splněny podmínky pro úhradu stanovené v dohodě mezi příjemcem a řídicím orgánem a zda byla správně uplatněna schválena metodika²⁸. Kromě toho by řídicí kontrola měla ověřit, zda se operace nebo projekt neprovádí výhradně prostřednictvím zadávání veřejných zakázek²⁹. Budou zapotřebí podklady, které dokládají množství vykázané příjemcem. U „nehmotných“ operací se pozornost zaměří zejména na technické a fyzické aspekty operací se zvláštním významem kontrol na místě v období provádění.

V případě financování paušální sazbou by kontrola měla rovněž ověřit, zda:

- náklady byly správně přiděleny dané kategorii,
- stejná položka nákladů nebyla vykázána dvakrát,
- paušální sazba byla uplatněna správně,
- částka účtovaná na základě paušální sazby byla v odpovídajícím poměru upravena, pokud se změnila hodnota kategorie nákladů, na niž byla použita, a
- případně bylo zohledněno externí zajištění (paušální sazba se např. sníží v případě, je-li provedení části operace nebo projektu zajištěno externě).

2.11 Ukazatele

Odkazy:

- (i) *čl. 50 odst. 2 nařízení o společných ustanoveních týkající se zpráv o provádění;*
- (ii) *článek 125 nařízení o společných ustanoveních týkající se funkcí řídicího orgánu;*
- (iii) *čl. 25 odst. 1 písm. i) nařízení v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014;*
- (iv) *dokument Guidance on Monitoring and Evaluation – European Regional Development Fund and Cohesion Fund (Pokyny k monitorování a hodnocení – Evropský fond pro regionální rozvoj a Fond soudržnosti), leden 2014;*
- (v) *dokument Guidance on Monitoring and Evaluation – European Social Fund (Pokyny k monitorování a hodnocení – Evropský sociální fond), květen 2014.*

V čl. 50 odst. 2 nařízení je stanoveno, že výroční zprávy o provádění obsahují klíčové informace o provádění programu, co se týče společných ukazatelů a ukazatelů specifických pro jednotlivé programy a vyčíslených cílových hodnot. Předané údaje se týkají hodnot ukazatelů pro plně provedené operace, jakož i – je-li to možné – pro vybrané operace. V rámci ESF se údaje předkládané pro ukazatele výstupů a výsledků týkají hodnot u částečně nebo plně provedených

²⁸ Upozorňuje se, že to se nevztahuje na čl. 14 odst. 1 nařízení o ESF.

²⁹ Upozorňuje se, že to se nevztahuje na čl. 14 odst. 1 nařízení o ESF a na projekty podporované v rámci společného akčního plánu.

operací. V případě ESF se nevyžaduje podávání zpráv o vybraných operacích.

Podle čl. 125 odst. 2 písm. a) nařízení o společných ustanoveních poskytuje řídicí orgán monitorovacímu výboru údaje týkající se pokroku operačního programu v dosahování cílů, finanční údaje a údaje týkající se ukazatelů a milníků.

Podle čl. 125 odst. 2 písm. d) nařízení o společných ustanoveních musí řídicí orgán zaznamenávat a uchovávat počítačové údaje o každé operaci, které jsou nezbytné pro monitorování a hodnocení, případně včetně údajů o jednotlivých účastnících operací. V případě ESF jsou údaje zaznamenávány a uchovávány tak, aby mohl řídicí orgán plnit úkoly související s monitorováním a hodnocením v souladu s požadavky stanovenými v článku 56 nařízení o společných ustanoveních a člancích 5 a 19 a přílohách I a II nařízení o ESF.

V čl. 125 odst. 3 písm. a) nařízení o společných ustanoveních je uvedeno, že řídicí orgán uplatňuje vhodné postupy výběru operací, jež zajistí, aby vybrané operace přispěly k dosažení konkrétních cílů a výsledků příslušné priority.

V čl. 25 odst. 1 písm. i) nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014 se vyžaduje, aby auditní stopa umožňovala sesouhlasení údajů týkajících se ukazatelů výstupů operace s cíli a vykázanými údaji a výsledkem programu.

Řídicí kontroly by měly na základě údajů vykázaných příjemci na úrovni operací zajistit, že souhrnné údaje nebo mikrodata týkající se ukazatelů a cílových hodnot na úrovni investiční priority, priority nebo programu jsou včasné, úplné a spolehlivé.

Kontroly by měly ověřit klíčové požadavky týkající se shromažďování, uchovávání a kvality údajů. Nedostatečná kvalita údajů, a tudíž spolehlivost monitorovacího systému vedou k pozastavení plateb. Řídicí orgán musí kvalitu údajů zajistit zejména ověřením jejich úplnosti a konzistentnosti³⁰.

Do správního ověření žádosti o úhradu předložené příjemcem musí být začleněno sledování pokroku při provádění operace na základě přezkumu ukazatelů (mikrodat v případě operací ESF). Během ověřování žádosti o úhradu by měl řídicí orgán případně zkontrolovat pokrok v dosahování ukazatelů. Ve fázi konečné žádosti o úhradu by měl řídicí orgán ověřit, zda příjemce poskytl příslušné informace, tj. informace o skutečném příspěvku k ukazatelům výstupů a výsledků, zda bylo dosaženo všech dohodnutých ukazatelů a případně zda byl odůvodněn rozdíl mezi vyčleněným a skutečným příspěvkem. Řídicí orgán upraví šablony žádosti příjemců o úhradu s cílem umožnit včasné a správné podávání zpráv o ukazatelích. Kontrolní seznam pro řídicí kontroly by měl obsahovat vhodné otázky.

Kontroly na místě by měly ověřit správnost údajů předložených příjemci ve vztahu k ukazatelům. Je nutno ověřit správné pochopení ukazatele ze strany příjemce a oznámené hodnoty. Odpovídá-li příjemce za vložení údajů o ukazatelích do informačního systému, měla by být správnost tohoto postupu předmětem alespoň kontrol na místě.

Každý účastník je v rámci jedné operace zaregistrován pouze jednou (např. školená osoba je zaregistrována pouze jednou, ačkoli se v rámci jedné operace může zúčastnit několika různých činností).

³⁰ *Guidance document on Monitoring and Evaluation – European Social Fund* (Pokyny k monitorování a hodnocení – Evropský sociální fond), kapitola 2 přílohy D.