

06/05**Finanční prostředky určené na výzkum a vývoj
v oblasti životního prostředí**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2006 pod číslem 06/05. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Brandt.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda finanční prostředky určené na podporu výzkumu a vývoje byly poskytnuty a využity v souladu s daným účelem, správně a hospodárně.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2002 až 2005, v případě věcných souvislostí i období předcházející nebo navazující.

Kontrolu provedly v období od ledna 2006 do června 2006 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru životního prostředí a zemědělství a z územních odborů jižní Čechy, jižní Morava, severní Morava, střední Čechy a střední Morava.

Kontrolované osoby:

- A. Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“);
- B. Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (dále jen „AOPK“); CENIA, česká informační agentura životního prostředí (dále jen „CENIA“); Česká geologická služba (dále jen „ČGS“); Český hydrometeorologický ústav (dále jen „ČHMÚ“); Ústav systémové biologie a ekologie AV ČR; Výzkumný ústav Silva Taroucy pro krajinu a okrasné zahradnictví (dále jen „VÚKOZ“); Výzkumný ústav vodohospodářský T. G. Masaryka (dále jen „VÚV“); Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích; Masarykova univerzita; Czech RE Agency, o. p. s., Televizní 2618, Rožnov pod Radhoštěm; EKOTOXA OPAVA s. r. o., Horní nám. 103/2, Opava; ENKI, o. p. s., Dukelská 145, Třeboň; ENVI, s. r. o., Dukelská 145, Třeboň; KOLPRON CZ s. r. o., Sluneční náměstí 2562/2, Praha 5; LÖW & spol., s. r. o., Vranovská 102, Brno-město; Solartec s. r. o., Televizní 2618, Rožnov pod Radhoštěm; SYSNET s. r. o., Voskovcova 1651, Černošice; UT 2002, s. r. o., Závišova 4, Ostrava 1; ZO ČSOP VLAŠIM, Podblanické ekocentrum, Pláteníkova 264, Vlašim; RNDr. Jan Hošek, Areál ČOV, Hořovice.

Námítky proti kontrolním protokolům podaly dvě kontrolované osoby a byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námítkách.

Odvolání proti rozhodnutí o námítkách podané UT 2002, s. r. o., bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

S e n á t N K Ú (ve složení: Ing. Zdeněk Brandt – předseda, Ing. Petr Skála, Ing. Jan Vedral, Ing. Ladislav Zeman – členové) na svém zasedání konaném dne 19. září 2006
s c h v á l i l usnesením č. 06/05/23
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I. Úvod

Výzkum a vývoj (dále též „VaV“) je všeobecně považován za jeden ze základních předpokladů rozvoje společnosti. Na podporu VaV je používán každým rokem vyšší objem finančních prostředků ze státního rozpočtu s cílem dosáhnout výdajů z veřejných rozpočtů ve výši 1 % hrubého domácího produktu v roce 2010. Má to být téměř dvojnásobek stavu roku 2005. **Vedle objemu HDP vynakládaných finančních prostředků je však neméně důležité jejich efektivní využití, stanovení priorit VaV a dosažení určených cílů.**

Základním dokumentem VaV je „Národní politika výzkumu a vývoje České republiky“, která byla schválena usnesením vlády ze dne 5. 1. 2000 č. 16 a aktualizována usnesením vlády ze dne 7. 1. 2004 č. 5. Její součástí je „Národní program výzkumu“ (dále jen „NPV“), který byl samostatně schválen usnesením vlády ze dne 28. dubna 2003 č. 417.

Poznámka: Právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Kontrolou zjištěné skutečnosti

1. Finanční prostředky na VaV v letech 2002 – 2005

MŽP poskytovalo v kontrolovaném období finanční prostředky na řešení jak projektů v rámci NPV a programů v působnosti poskytovatele (účelová podpora), tak i výzkumných záměrů (institucionální podpora). Schválený státní rozpočet obsahoval v rozpočtové kapitole 315 – Ministerstvo životního prostředí (dále též „kapitola MŽP“) v kontrolovaných letech 2002 – 2005 výdaje na VaV celkem ve výši 2 101 775 tis. Kč, po úpravách rozpočtu činily výdaje 2 102 960 tis. Kč.

MŽP v kontrolovaných letech 2002 – 2005 nečerpal téměř 2,5 % součtu upravených rozpočtů na VaV. Jednalo se především o peněžní prostředky, které MŽP nerozepsalo na konkrétní projekty VaV. Celková výše nečerpaných prostředků byla ovlivněna především rokem 2003, kdy nebyly čerpány prostředky ve výši 33 883 tis. Kč (5,5 % upraveného rozpočtu na VaV v tomto roce) a byly vráceny do státního rozpočtu. Podle MŽP nebyl pro rok 2003 přihlášen dostatek kvalitních projektů. Ve skutečnosti však MŽP vyhlásilo výběrová řízení na projekty s počátkem řešení v roce 2003 až v červnu, červenci a září 2003; o všech navržených projektech rozhodlo teprve v září. Částky nečerpané v letech 2004 a 2005 (9 810, resp. 11 570 tis. Kč) byly prostřednictvím rezervního fondu využívány na VaV v letech následujících.

2. Koncepce, politiky, programy a jejich cíle

MŽP ve svých koncepčních dokumentech uvádí, že podporuje VaV přinášející důležité poznatky v prioritních oblastech ochrany a tvorby životního prostředí (dále též „ŽP“) a udržitelného rozvoje. Formou VaV rovněž podporuje odborné zázemí pro výkon státní správy. Výsledky VaV mají přímo přispět ke zlepšení ŽP anebo mohou být využity ke stanovení a upřesnění koncepcí pro zlepšení různých aspektů ŽP.

MŽP je zodpovědné za tři podprogramy tematických programů NPV, na které od roku 2004 vyhlašovalo veřejné soutěže, a to

- „Krajina a sídla budoucnosti“,
- „Životní prostředí a ochrana přírodních zdrojů“,
- „Racionální využití energie a obnovitelné energetické zdroje“.

MŽP v kontrolovaném období financovalo vedle uvedených podprogramů NPV i programy ve vlastní působnosti. Tyto programy MŽP definovalo v souladu s koncepčními dokumenty pro VaV celostátního charakteru i resortními koncepcemi. MŽP zveřejnilo v roce 2000 „Koncepci rozvoje výzkumu a vývoje v resortu životního prostředí“. Koncepce uváděla 10 programů vč. jejich cílů a doby řešení. Koncepce obsahuje dále 12 výzkumných záměrů (dále též „záměr“)

Od poloviny roku 2003 kopírují programy v působnosti MŽP části NPV týkající se životního prostředí – programy i oblasti výzkumu mají shodné názvy a stejné cíle. **Dělení účelových finančních prostředků v rozpočtové kapitole MŽP na dva ukazatele**, tj. na programy v působnosti poskytovatele (MŽP) a na podprogramy tematických programů NPV, **postrádalo význam.**

Podle „Rady pro výzkum a vývoj“ (dále též „Rada“), která rozpracovala ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), musí být cíle programu formulovány tak, aby byly konkrétní a specifické, časově omezené a vyhodnotitelné. Cíle nesmějí být zaměňovány a nahrazovány popisem problematiky, kterou program řeší, popisem použitých metod atd. U programů MŽP nebo jednotlivých oblastí výzkumu řešených v letech 2002 – 2005 většinou cíle uvedeny jsou, avšak zpravidla v obecné rovině. Některé z cílů jsou tak nekonkrétní, že do programů lze zařadit prakticky libovolná témata k řešení, což se v některých veřejných soutěžích také stalo. U některých programů nelze vůbec najít formulaci, která definuje cíle. Např. program „VaV pro potřeby státní správy v oblasti životního prostředí“ má jako cíl ve všech materiálech uvedeno pouze „*VaV pro potřeby státní správy v oblasti ŽP*“. **Cíle programů MŽP řešených do roku 2005 (některé pokračují do roku 2006) jsou nekonkrétní, nejednoznačné, nepřesné, a tudíž nevyhodnotitelné; chybí jim časové vymezení pro jejich dosažení.**

Usnesením ze dne 29. 9. 2005 č. 1260 vláda schválila dokument „Sjednocení administrativy výzkumu a vývoje“, připravený Radou, a uložila správcům rozpočtových kapitol se tímto dokumentem řídit. Dokument je zaměřen na účelovou podporu, jmenovitě na přípravu programů a na podporu těch programových projektů, které jsou zadávány veřejnou soutěží. Jednou ze základních myšlenek sjednocení administrativy je, aby všechny dokumenty týkající se účelové podpory tvořily jednoduchý, spojitý a přehledný celek a aby od uchazečů, resp. řešitelů nebyly požadovány jiné údaje, než které jsou z hlediska řešení projektů nezbytné. **Podstatné je dosažení výsledku a jeho využití, což se porovnává pouze s celkovými náklady na projekt, resp. s celkovou výší podpory.** V návrhu projektu ani ve smlouvě o podpoře se již proto nemá vyžadovat podrobné členění nákladů na řešení jako nyní. **Při tomto způsobu financování je třeba klást důraz na přípravu a výběr projektů, stanovení konkrétních a ověřitelných cílů a poskytování podpory podmínit využitím a realizací výsledků VaV.**

V květnu 2006 MŽP předložilo vládě ke schválení „Rezortní program výzkumu v působnosti MŽP na léta 2007 – 2013“ (dále jen „Rezortní program“). Tento materiál respektuje jak koncepční dokumenty zaměřené na VaV, inovační politiku a strategii hospodářského růstu ČR, tak i strategické dokumenty orientované na ŽP. Rezortní program má od roku 2007 nahradit jak programy v působnosti MŽP, tak i ty části NPV, za které odpovídá MŽP.

Rezortní program má cíle stanoveny v několika rovinách, a to

- základní cíle Rezortního programu jako celku,
- cíle každého podprogramu,
- cíle jednotlivých oblastí výzkumu.

Kontrolou bylo zjištěno, že programy připravované MŽP k řešení od roku 2007 již mají stanoveny cíle konkrétně a se všemi náležitostmi. Zejména cíle oblastí jsou specifické, včetně uvedení přínosů a kritérií splnění. Lze očekávat, že teprve takto stanovené cíle budou vyhodnotitelné jak v průběhu, tak zejména po ukončení řešení jednotlivých oblastí výzkumu.

3. Účelová podpora

3.1 Výběr projektů

MŽP vyhlášovalo v kontrolovaném období veřejné soutěže ve VaV (dále jen „veřejné soutěže“) podle zákona č. 130/2002 Sb. a nařízení vlády č. 461/2002 Sb., o účelové podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o veřejné soutěži ve výzkumu a vývoji. V kontrolovaném období MŽP vyhlásilo devět veřejných soutěží, z toho šest na řešení programů ve vlastní působnosti a tři na řešení NPV.

Kontrolou dvou vybraných veřejných soutěží bylo zjištěno, že váhy kritérií u těchto veřejných soutěží nebyly zveřejněny ani v Obchodním věstníku, ani v zadávací dokumentaci, ačkoliv byly následně hodnotícími komisemi využity. Váhy byly stanoveny v interní normě (směrnice MŽP č. 6/2003, o podpoře výzkumu a vývoje), kterou neměli uchazeči k dispozici. **Veřejné soutěže tak nebyly zcela transparentní, neboť váhy kritérií nebyly předem (ani následně) uchazečům známy.**

Dále MŽP vyhlášovalo obchodní veřejné soutěže podle zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek; v kontrolovaném období vyhlásilo dvě. Kontrolou vybrané obchodní veřejné soutěže skládající se z devíti samostatných témat bylo zjištěno:

- **MŽP uvedlo v zadávací dokumentaci soutěže u každého tématu jeho maximální cenu.** Navrhovatelé projektů přizpůsobovali nabídkovou cenu vyhlášené ceně maximální. Ve dvou z devíti případů nebyla v rozporu se zákonem č. 199/1994 Sb. použita výše nabídkové ceny jako hodnotící kritérium. V ostatních případech měla výše nabídkové ceny nízkou významnost a váhu při hodnocení nabídek.
- **MŽP nezajistilo dodržení uveřejněných podmínek obchodní veřejné soutěže.** Souhlasilo s výsledkem hodnocení a pořadím nabídek stanovených hodnotící komisí, přestože komise nedodržela vyhlášené podmínky. U osmi z devíti hodnotících komisí nebyla při hodnocení nabídek dodržena vyhlášená kritéria. Jednotlivé komise pro posouzení a hodnocení nabídek hodnotily nabídky jen podle některých z vyhlášených kritérií, a dokonce podle zcela nových, nezveřejněných kritérií. U jednoho tématu hodnotící komise změnila v průběhu hodnocení pořadí vyhlášených kritérií, čímž se také změnilo i jejich váhové ocenění.
- **MŽP nestanovilo závazný způsob hodnocení nabídek v obchodní veřejné soutěži tak, aby zamezilo nejednotnému posuzování různými komisemi pro posouzení a hodnocení nabídek.** Nejčastější metodou posuzování projektů bylo hodnocení nabídek podle počtu prvních míst nebo byly nabídky hodnoceny podle celkového počtu bodů. Možná volba metody hodnocení hodnotící komisí ovlivňovala výsledné pořadí projektů a následně i výběr příjemce poskytnuté účelové dotace.

3.2 Hodnocení výsledků

Podle usnesení vlády ze dne 23. 6. 2004 č. 644, k hodnocení výzkumu a vývoje a jeho výsledků, se MŽP zabývalo hodnocením výsledků programů VaV ve své působnosti. Hodnocení provedlo podle metodiky schválené vládou a předalo je k dalšímu zpracování Radě. Výsledky ukončených a dobíhajících programů a jejich využití byly hodnoceny z pohledu, zda jsou cíle programů naplňovány ukončenými projekty, resp. zda výsledky těchto projektů zapadají do rámce předmětů a cílů programů. Cíle programů však nebyly formulovány natolik konkrétně, aby bylo možné jednoznačněji vyhodnotit jejich splnění.

Při posuzování dosažených výsledků je třeba hodnotit také jejich uplatnění v praxi. Podle MŽP „jsou dosažené výsledky a jejich přínosy ověřovány v rámci průběžných i závěrečných oponentních řízení a jsou vystaveny veřejné kontrole formou zpřístupnění výsledků všech projektů nejširší odborné i laické veřejnosti. Potencionální zájemci se mohou s výsledky seznámit přinejmenším formou závěrečných zpráv v knihovně MŽP, dále na webových stránkách řešitelů apod.“.

Z informačního systému VaV a ze zhodnocení Rady vyplývá, že nejčastějším výstupem projektů VaV na MŽP je výzkumná zpráva. **Podle hodnocení využití výsledků VaV zařadila Rada MŽP na jedno z posledních míst mezi poskytovateli podpory** (hodnocení provedené k 6. 9. 2005). Oponovaná výzkumná zpráva není podle tohoto hodnocení Rady jako výsledek uznávána. Ani její uložení v knihovně MŽP, kde je k dispozici dalším zájemcům, neznamená, že informace v ní obsažené budou využity.

Kontrolou bylo zjištěno, že „smlouvy o využití výsledků“, které MŽP uzavíralo s příjemci podpory na VaV, neobsahují konkrétní podmínky zajišťující skutečné využití výsledků.

4. Institucionální podpora

Kontrolováno bylo poskytování institucionální podpory, o které MŽP rozhodlo podle zákona č. 300/1992 Sb., o státní podpoře vědecké činnosti a vývoje technologií. V rámci této podpory bylo do roku 2004 řešeno 12 záměrů. U těchto záměrů nebylo vydáváno rozhodnutí o poskytnutí dotace, které by upravovalo podmínky poskytnutí dotace, a nejsou k dispozici rozpočty (ani po položkách, ani v celkové sumě za jednotlivé roky). MŽP akceptovalo, že u těchto záměrů byla institucionální podpora vykazována dohromady na všechny záměry řešené příjemcem, někdy i společně s příspěvkem na činnost. V takových případech **nebylo možné posoudit oprávněnost nákladů vynaložených na institucionální podporu**, kterou příjemci chápali především jako další zdroj pro fungování své organizace.

Zejména u záměru řešeného v letech 2001 – 2004 organizací CENIA se vyskytovaly nedostatky, např. nebyla k dispozici žádost o podporu. MŽP akceptovalo návrh, který tehdejší uchazeč Český ekologický ústav předložil, i když návrh neměl náležitosti podle vládou schválených „Pravidel hodnocení výzkumných záměrů a výsledků organizací ...“. Nebyly k dispozici doklady o projednání návrhu hodnotící komisí. V rámci závěrečného vyhodnocení tohoto záměru bylo zjištěno, že jeden z cílů, jehož formulace je zcela konkrétní „*vymezit oblasti v ČR, které jsou z hlediska účinků nejrizikovější pro zdraví obyvatel a stabilitu ekosystémů*“, nebyl jednoznačně a úplně splněn. Ani výstupy neodpovídaly v plné míře návrhu. Kontrole nebylo předloženo řádné vyúčtování záměru. **Vzhledem k tomu, že nebyly**

k dispozici schválené rozpočty ani řádná vyúčtování, MŽP nemohlo posoudit oprávněnost nákladů zjištěných u příjemce.

Dále bylo kontrolováno poskytování institucionální podpory podle zákona č. 130/2002 Sb. (čtyři záměry řešené od roku 2005). Bylo zjištěno, že u těchto nových záměrů došlo k výraznému zlepšení průkaznosti použití poskytnuté dotace. Rovněž stanovení cílů a výsledků bylo u nových záměrů zpracováno na kvalitativně vyšší úrovni.

5. Řízení a kontrola poskytování účelové a institucionální podpory VaV

5.1 Nedostatky ve smluvně upravených oblastech

Směrnice MŽP č. 6/2003, o podpoře výzkumu a vývoje, kterou MŽP řídí celou oblast podpory VaV, obsahuje pouze pokyny pro různé činnosti a vzory dokumentů, určuje zásady spolupráce mezi jednotlivými útvary MŽP, odpovědnými vedoucími pracovníky a případně i poradními orgány. Povinnosti příjemců a podmínky podpory jsou uvedeny ve smlouvách, resp. rozhodnutích.

MŽP nezaujalo důsledný postoj k dodržování jednotlivých položek a k provádění změn položkového rozpočtu, který je přílohou smlouvy o podpoře. Kontrolou NKÚ bylo zjištěno ve více případech nedodržení nákladů v jednotlivých položkách podle přílohy smlouvy o podpoře. Příjemci přitom doložili, že změny byly vždy projednány se zástupci MŽP na kontrolních dnech, kteří je odsouhlasili jako účelné. Smlouva o podpoře ovšem nebyla změněna.

Možnost nejednoznačného výkladu ponechalo MŽP i ve věci času, od kterého je možno uplatňovat náklady jako uznané. Příjemci v mnoha případech uplatňovali i náklady vzniklé před podpisem smlouvy o podpoře. Za uznané náklady přitom lze uznat pouze takové náklady ve výzkumu a vývoji, které budou vynaloženy během řešení projektů (ustanovení § 2 odst. 2 písm. i) zákona č. 130/2002 Sb.). Zejména u projektů řešených v roce 2003 se na problému podílelo MŽP i tím, že některé smlouvy o podpoře podepisovalo až v říjnu a listopadu tohoto roku. MŽP tak připouštělo, že projekty byly řešeny nejen v době před podpisem smlouvy, ale v některých případech již před vyhlášením výběrového řízení.

Jednalo se v některých případech o významné částky. VÚV zahrnul v rámci šesti projektů do celkových uznaných nákladů náklady vzniklé před podpisem smluv ve výši cca 594 000 Kč (nejčastěji se jednalo o položky mzdy a autoprovoz), ČHMÚ pak u dvou kontrolovaných projektů zahrnul výdaje před podpisem smlouvy ve výši 260 141 Kč. VÚKOZ hradil náklady v celkové částce 48 330 Kč vynaložené před podpisem rozhodnutí o poskytnutí podpory na záměr. Obdobně postupovali i příjemci z řad obchodních organizací. SYSNET s r. o. zahrnul do uznaných nákladů v roce 2003 tři faktury na vývojové práce v celkové výši 280 000 Kč (z podpory uhradil 120 000 Kč), které byly vystaveny dne 20. 12. 2002, tedy cca 10 měsíců před uzavřením smlouvy.

MŽP ponechalo příjemcům prostor i pro hrazení nákladů po předání závěrečné zprávy, což je termín, který je možný podle smluv považovat za ukončení řešení projektu. MŽP uznávalo příjemcům náklady vynaložené až do konce kalendářního roku, i když závěrečná zpráva o řešení projektu byla schválena již v první polovině prosince.

Vykazování čerpání prostředků podpory v členění položkového rozpočtu neodpovídalo skutečnosti. Dle smlouvy o podpoře musel příjemce přikládat k závěrečné

zprávě tzv. „řádné vyúčtování použití prostředků“ v členění položkového rozpočtu. Vzhledem k termínu (vazba na závěrečnou zprávu a přitom možnost dalšího vynakládání prostředků – viz výše) bylo toto vyúčtování buď neúplné, nebo obsahovalo pouze předpoklad čerpání. Přesto MŽP jiný doklad nepožadovalo, a nemělo tak přehled o skutečném čerpání rozpočtu v podrobném členění ani k datu odevzdání závěrečné zprávy, ani za celý rok, na který poskytlo podporu.

MŽP jednoznačně nekonkretizovalo obecné ustanovení týkající se dlouhodobého hmotného majetku, u něhož podle § 8 odst. 4 zákona č. 130/2002 Sb. „*se smí do uznaných nákladů zahrnout pouze taková část nákladů na jeho pořízení, která odpovídá předpokládanému využití pro řešení daného projektu*“. Uznávalo pak, pokud někteří příjemci dosazovali do vzorce dobu v letech, ale zaokrouhlenou na celé roky nahoru, protože nařízení vlády č. 461/2002 Sb. u vzorce pro výpočet uznaných nákladů uvádí, že „*A je doba v letech, po kterou bude majetek používán pro řešení projektu*“.

MŽP umožnilo ve smlouvách o poskytnutí účelové podpory nepřipustnou kombinaci účelové a institucionální podpory. V rámci kontroly příjemců účelové podpory, kteří současně přijímali institucionální podporu, bylo zjištěno, že tito příjemci využívali institucionální prostředky jako prostředky vlastní k „spolufinancování“ projektů účelové podpory. Např. v případě ČGS u pěti z celkových šesti kontrolovaných projektů šlo o částku 10 576 000 Kč za období od roku 2001 do konce roku 2005. Ze zákona č. 300/1992 Sb., o státní podpoře výzkumu a vývoje, i ze zákona č. 130/2002 Sb. vyplývá, že kombinovat účelovou a institucionální podporu nelze.

5.2 Zjištění týkající se kontroly VaV

Kontrolu plnění cílů a parametrů projektu nebo záměru (§ 13 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb.) MŽP provádělo formou projednání a hodnocení výzkumné zprávy, resp. závěrečné výzkumné zprávy na kontrolním dnu (každoročně nebo i častěji).

Kontrolu čerpání a využívání podpory (§ 13 odst. 2 zákona č. 130/2002 Sb.) provádělo MŽP prostřednictvím hodnocení podkladů dodávaných příjemci každý rok a vždy na konci řešení projektu nebo záměru. Těmito podklady byla však pouze tzv. „řádná vyúčtování“ nákladů (o omezené vypovídací schopnosti těchto dokladů viz výše). Z tohoto vyúčtování **nelze bez dalších dokladů posoudit, zda se jednotlivé výdaje týkaly uznaných nákladů, tj. zda byly účelné a zda podpora byla využívána pouze pro řešení projektů nebo záměrů.** Ve všech kontrolovaných případech byly kontrolní dny projektů a záměrů uzavřeny konstatováním o účelném a efektivním čerpání prostředků.

Finanční kontroly projektů a záměrů (§ 13 odst. 3 zákona č. 130/2002 Sb.) MŽP provádělo důsledně a takovým způsobem, že mohlo posoudit, zda se jednotlivé výdaje týkaly pouze uznaných nákladů a byly dodrženy i další smluvní a zákonné podmínky. Ve většině kontrolovaných let však nedoložilo provedení finančních kontrol v počtu určeném § 13 odst. 3 zákona č. 130/2002 Sb., tj. nejméně u 5 % projektů a záměrů.

Omezené možnosti provedení finanční kontroly prostředků VaV existovaly v případech, kdy řešitel projektu využil účasti dodavatele, resp. dodavatelů. Tyto dodávky jsou zahrnovány do položky „služby“. U některých projektů bylo za služby proplaceno přes 50 % skutečných nákladů projektu, ale i přes 80 %. Čerpání podle skutečně naběhlých nákladů v jednotlivých položkách (skutečné výdaje dodavatelů) tak nebylo možné ověřit,

přestože dodávky činily podstatnou část nákladů řešení projektu. U některých projektů prakticky celé náklady ve službách tvořil klíčový dodavatel nebo dodavatelé takových činností, které lze označit za vlastní řešení projektů. Přesto MŽP nepožadovalo, aby takoví dodavatelé byli v pozici spolupříjemců, které je možné podle zákona č. 130/2002 Sb. kontrolovat podle stejných kritérií jako příjemce.

MŽP netrvalo na tom, aby příjemci uzavírali s dodavateli služeb písemné smlouvy, a to ani při značně vysokých cenách těchto služeb. Služby byly v některých případech uhrazeny pouze na základě objednávek, bez stanovení rozpočtů, jednotkových cen, výkazů provedených činností apod. U konzultací, kterých byl přítom v rámci služeb vysoký podíl, nedokládali příjemci výsledek této zakázky ani podmínky, za jakých měly být tyto konzultace prováděny.

Finanční kontrolou příjemce prováděnou kterýmkoli orgánem lze tak u projektu s vysokým podílem nákladů na služby kontrolovat pouze zlomek výdajů z hlediska účelnosti a hospodárnosti, ale vlastně i uznatelnosti.

Většinu nedostatků zjištěných kontrolou NKÚ u příjemců nelze systémem řízení a kontroly, který MŽP jako poskytovatel používá, nalézt. MŽP kromě případů, kde provedlo finanční kontrolu, nemohlo ověřit, zda náklady, které proplácí jako nutné pro řešení projektu, splňovaly charakteristiku „*zdůvodněné, prokazatelné a přiřazené ke schváleným činnostem*“ (ustanovení § 2 odst. 2 písm. i zákona č. 130/2002 Sb.) a zda byly dodržovány i další podmínky smluv.

5.3 Další zjištění týkající se řízení VaV

MŽP systematicky neověřovalo, zda se deklarovaní pracovníci – významné osobnosti VaV, příp. z řad vysokoškolských pedagogů – podíleli na řešení projektů v objemu, který byl uveden v nabídce, tj. návrhu projektu, se kterým navrhovatelé uspěli v soutěži. Na druhé straně MŽP odsouhlasilo i projekty s odpovědnými řešiteli, kteří neměli odpovídající kvalifikaci ani zkušenosti ve VaV nebo ŽP.

6. Nedostatky zjištěné u příjemců účelové a institucionální podpory

NKÚ provedl kontrolu u 20 příjemců účelové a institucionální podpory. Celkem bylo kontrolováno 54 projektů a 6 záměrů. Jednalo se jak o ukončené, tak i aktuálně řešené projekty a záměry.

„Řádné vyúčtování“ předávané MŽP neodpovídalo vždy plně dokladům příjemce o jeho nákladech. V případě VÚV byl u jednoho projektu jako vyúčtování použit rozpočet s uvedením, že „náklady plánované byly současně náklady čerpanými“. Kontrolou však bylo zjištěno, že vyúčtování projektu se nekryje se skutečným čerpáním finančních prostředků podle účetní evidence. Ani vyúčtování účelové podpory u řady dalších příjemců plně neodpovídalo skutečnému stavu v účetní evidenci.

Kontrolou bylo zjištěno, že **příjemci v mnoha případech zařazovali náklady do jednotlivých položek schváleného rozpočtu nesprávně, a zkreslovali tak skutečnou výši jejich čerpání. Tímto byla opět zpochybněna věrohodnost „řádného vyúčtování“, na základě kterého MŽP vyslovovalo výrok o účelném čerpání prostředků.**

Například pořízení hmotného majetku v hodnotě 123 950 Kč uvedla Solartec s. r. o. dílem v položce „další provozní náklady – materiál“ a dílem v položce „náklady na služby“.

LÖW & spol., s. r. o., pořídila dlouhodobý nehmotný majetek v pořizovací hodnotě celkem 161 595 Kč, přestože neměla v rozpočtu uvedeny žádné investiční prostředky; náklad vykazala jako čerpání neinvestičních prostředků. V dalším roce naopak tento příjemce zařadil nákup softwaru za cenu nižší než 60 000 Kč do čerpání investičních prostředků. Chybovaly i organizace MŽP: například AOPK nákup scanneru v hodnotě 113 817 Kč a softwaru v hodnotě 305 000 Kč vykazala v běžných nákladech. Příjemci často zahrnovali náklady patřící do položky „osobní náklady“ do „nákladů na služby“. Například EKOTOXA OPAVA s. r. o. zařadila ostatní osobní náklady vyplývající z dohod o provedení práce ve výši cca 197 198 Kč do položky služby, Solartec s. r. o. do položky „náklady nebo výdaje na zveřejňování výsledků projektů“ zahrnula i náklady za dodání skla pro výrobu solárních panelů, které do této položky nenáležely.

Příjemci v řadě případů nedodržovali povinnost vést pro každý projekt a záměr samostatnou oddělenou evidenci o uznaných nákladech (je dána smlouvou a zároveň vyplývá z § 8 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb.). V několika případech byla zjištěna skutečnost, že příjemci vedli oddělenou evidenci pouze ve vztahu k finančním prostředkům poskytnutým v rámci účelové podpory, ale již neevidovali vlastní prostředky, které také tvořily celkové uznané náklady. Týká se to i organizací MŽP; např. ČGS nevedla oddělenou evidenci o nákladech týkajících se záměru a o vlastních nákladech jako součásti celkových uznaných nákladů u projektů., VÚV nevedl oddělenou evidenci investičních nákladů u záměrů, AOPK nevedla samostatnou evidenci vlastních prostředků u projektů účelové podpory.

Někteří příjemci zařadili do uznaných nákladů i výdaje uskutečněné v jiném než kalendářním roce, na který byly prostředky určeny. AOPK vykazala v čerpání prostředků roku 2003 nákup scanneru v hodnotě 113 817 Kč (zálohový list ze dne 15. 12. 2003). Dodávka se uskutečnila až v roce 2004 a řádná faktura byla vystavena 30. 1. 2004. Solartec s. r. o. uhradila nájemné nebytových prostor na rok dopředu ve výši 106 264 Kč, v dalším období na rok dopředu nájem nebytových prostor a zařízení v celkové výši 4 351 064 Kč. EKOTOXA OPAVA s. r. o. zahrnula do uznaných nákladů celkem 422 000 Kč, které byly vynaloženy až v následujícím roce.

Příjemci v některých případech neprokázali, že prostředky použili výhradně k úhradě nákladů přímo souvisejících s plněním cílů a parametrů projektu (k tomu je zavazuje smlouva o podpoře) a že šlo o prostředky „nutné pro řešení projektu a ... jsou zdůvodněné, prokazatelné a přiřazené ke schváleným činnostem“ (§ 2 odst. 2 písm. i) zákona č. 130/2002 Sb.). Týkalo se to např. cestovního: UT 2002, s. r. o., v rámci řešení dvou projektů vyčerpala v jednom roce náklady na cestovné ve výši cca 840 tis. Kč na pracovní cesty uskutečněné vlastním vozidlem. Přitom odůvodnění těchto cest bylo doloženo jediným dokladem zcela obecně a společně pro všechny cesty do jednoho cíle. Z tohoto dokladu není možné ověřit, zda tyto cesty souvisely s projektem, zda byly nutné a jaký byl konkrétní přínos každé cesty pro řešení projektu. Vyúčtování cest nadto obsahovalo nesrovnalosti, např. více celodenních cest stejného pracovníka v jednom dnu na různá místa ve stejném čase.

Příjemce Czech RE Agency, o. p. s., jako mimopražský subjekt čerpala na nájem kanceláří v Praze 323 145 Kč, nezbytnost těchto výdajů pro řešení projektu zdůvodnila možností kontaktování předních odborníků, kteří buď v Praze sídlí, nebo ji často navštěvují. Tento příjemce účelové podpory zařadil mezi uznané náklady celkem 123 483 Kč např. za psací stoly, židle, pojízdné kontejnery, věšák, skartovací stroj, laminovací stroj a jiné vybavení obecně využitelné v činnosti firmy.

ČHMÚ čerpal prostředky podpory ve výši 178 761 Kč na úhradu nákladů, které přímo nesouvisely s řešením kontrolovaných projektů. Dále z prostředků určených na VaV nakoupil nábytek a vybavení kanceláří za 435 032 Kč a bezprostředně před ukončením projektů pořídil výpočetní a kancelářskou techniku za 160 460 Kč, kterou v plné hodnotě zahrnul do nákladů.

I další příjemci z účelové podpory plně uhrazovali pořízení židlí, kuchyňských linek a vybavení.

Příjemci ENVI, s. r. o., a Solartec s. r. o. nedoložili souvislost nákladů s řešením příslušných projektů v rádech tisíců Kč na leteckou přepravu zásilek do zemí, kde řešení nemělo probíhat. Solartec s. r. o. neprokázala, zda s řešením projektu souvisely prostředky státního rozpočtu použité na pracovní cestu asistentky ředitele společnosti ve výši 65 720 Kč, na nákup jejího kostýmu ve výši 7 017 Kč a dále na reklamní kampaň ve výši 18 180 Kč.

Nedostatečně bylo doloženo použití 630 000 Kč, kterými AOPK uhradila fakturu ČHMÚ na poskytnutí dat pro komplexní studii k „Vodnímu dílu Nové Mlýny“, přestože předmětem řešení projektu bylo zpracování koncepce a metodiky inventarizací v maloplošných zvláště chráněných územích.

Společnost UT 2002, s. r. o., uhradila dodavateli se sídlem v Ruské federaci částku 298 375 Kč za služby, jejichž součástí byla i studie, která byla podle příjemce k řešení projektu nezbytná. Kontrolou bylo zjištěno, že v době, kdy s. r. o. zakázku dodavateli zadávala, bylo doslovné znění studie k dispozici na internetu na oficiálních stránkách Evropské komise.

III. Vyhodnocení

Do roku 2005 byly řešeny programy (některé pokračují do roku 2006), které jsou nekonkrétní, nejednoznačné a obtížně vyhodnotitelné. Rovněž jim chybí časové vymezení pro jejich dosažení. MŽP hodnotilo programy a jejich využití prostřednictvím výsledků jednotlivých ukončených projektů. To, že hodnocení dosažených výsledků odpovídá cílům programů, je dáno zejména tím, že tyto cíle byly stanoveny velmi obecně.

Kontrolovaná výběrová řízení určená pro zadání projektů VaV obsahovala nedostatky, pro které lze tato řízení (veřejná zakázka, veřejné soutěže) označit za málo transparentní a objektivní.

MŽP nemělo jednotný a jednoznačný postoj k dodržování nákladů v jednotlivých položkách podle smlouvy o podpoře a k provádění změn položkového rozpočtu. Možnost volného výkladu ponechalo i ve věci času, od kterého je možno uplatňovat náklady jako uznané – připouštělo tak, že do nákladů byly zahrnovány i výdaje vzniklé před podpisem smlouvy a po předání závěrečné zprávy. Nekonkretizovalo ustanovení týkající se nákladů na pořízení dlouhodobého hmotného majetku s ohledem na jeho předpokládané využití pro řešení projektu. Připouštělo, že služby tvořící často značný podíl nákladů na řešení byly v mnoha případech příjemci hrazeny pouze na základě objednávek, bez stanovení rozpočtů, jednotkových cen, výkazů provedených činností. Umožnilo nepřipustnou kombinaci účelové a institucionální podpory.

Čerpání a využívání podpory kontrolovalo MŽP prostřednictvím tzv. „řádného vyúčtování“, jehož vypovídací schopnost byla omezená – příjemci je vypracovávali neúplně, nesprávně a v rozporu s náklady skutečně vykázanými v účetnictví. Zejména však z vyúčtování nelze bez dalších dokladů posoudit, zda se jednotlivé výdaje týkaly uznaných nákladů a zda podpora byla využívána pouze pro řešení projektů nebo záměrů.

NKÚ zjistil množství nedostatků u příjemců podpory, kteří vždy neprokázali, že prostředky použili výhradně k úhradě nákladů přímo souvisejících s plněním cílů a parametrů projektu a že šlo o prostředky nutné pro jejich řešení, že byly zdůvodněné, prokazatelné a přiřazené ke schváleným činnostem. Např. nebylo vždy řádně zdůvodněno cestovné, které často tvořilo významnou část nákladů. Z podpory VaV ve značném rozsahu hradili příjemci pořízení nejrozumnějšího vybavení obecně využitelného v činnosti firmy nebo organizace. Příjemci v řadě případů nedodržovali povinnost vést pro každý projekt a záměr samostatnou oddělenou evidenci o uznaných nákladech, což je základní předpoklad pro účinnou kontrolu.

Systém řízení a kontroly, který MŽP jako poskytovatel podpory VaV používá, neumožňuje nalézt většinu nedostatků zjištěných kontrolou NKÚ. Kromě omezeného počtu případů, kde MŽP provedlo finanční kontrolu, nemohlo ověřit, zda proplacené náklady byly nutné pro řešení projektu nebo záměru a zda byly dodržovány další podmínky právních předpisů i smluv.