

Zápis z jednání k otevřenému dopisu starosty města Chrastava

11. 2. 2015, 10.00 hod, místnost 328

Přítomni: Hosté Senát PČR - RNDr. Miloš Vystrčil, Pavlína Zbořilová
Hosté Město Chrastava - Ing. Michael Canov, Ing. Miroslav Chvála
MF ČR AO - PhDr. Evžen Mrázek, Ing. Jiří Machát, MSc., Ing. Jan Liška,
Mgr. Stanislav Bureš
MF ČR PCO - Mgr. Luboš Rendla

Uvítání na poli auditního orgánu (dále jen AO) zahájil p. ředitel Evžen Mrázek. Setkání se konalo ve věci otevřeného dopisu pana starosty města Chrastava.

p. Bureš byl vyzván, aby po panu řediteli pokračoval a představil činnosti a postavení AO, včetně jeho přístupu k identifikovaným nesrovnalostem a spolupráce s ostatními subjekty implementační struktury.

p. Bureš informoval, že AO musí vykonávat kontroly (audity) podle přímo použitelných předpisů EU dle procesních ustanovení zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole (ZFK) zakotvené v ustanovení § 13a a základního právního předpisu v oblasti výkonu kontroly – zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolního řádu). Působnost MF k výkonu kontroly dotačních prostředků spolufinancovaných z rozpočtu EU u orgánů veřejné správy i u žadatelů a příjemců finanční podpory (fyzických a právnických osob) vyplývá z ustanovení § 1 ZFK.

Proces výkonu auditu AO a související/navazující procesy ostatních implementačních subjektů – pokud AO zjistí při realizaci projektu porušení právních předpisů nebo podmínek dotace, vydá zprávu o auditu – tato zpráva o auditu má informativní charakter, není rozhodnutím ve smyslu správního řádu, neboť nezakládá žádná práva ani povinnosti. Na základě zjištění zprávy AO, řídicí orgán (dále též „ŘO“) provede vlastní kontrolu a pak zjištění předá orgánu odpovědnému za vedení řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně k vymáhání.

Tzv. „nerozporovatelnost“ zjištění AO není ve vztahu k příjemci dotace, ale ve vztahu směrem k rozpočtu EU pro účely hlášení nesrovnalostí a předkládání souhrnných žádostí o platbu ze strany PCO (vykazování způsobilých výdajů). Orgán, který vede řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně (správce daně), postupuje dle procesních ustanovení zákona č. 280/2009., daňového řádu a je povinen v daňovém řízení provést dokazování a hodnotit důkazy v souladu s § 92 zákona daňového řádu. Správce daně dbá na to, aby skutečnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně byly zjištěny co nejuplněji a případné rozhodnutí následně řádně a přezkoumatelně odůvodněno.

V řízení se správce daně řídí základními zásadami daňového řízení, mimo jiné postupuje při správě daní v souladu se zákony a jinými právními předpisy, při dokazování hodnotí důkazy podle své úvahy a vychází ze skutečného obsahu právního jednání nebo jiné skutečnosti rozhodné pro správu daní. Ve vztahu k případným zjištěním uvedených ve zprávách o auditech AO pak lze konstatovat, že správce daně jimi není a ani nemůže být vázán.

Zprávu o auditu však může správce daně užít jako jeden z důkazních prostředků. Na základě výsledků provedeného vlastního dokazování a zjištěných skutečností tak může správce daně dojít k odlišnému závěru o pochybení příjemce dotace a případnému porušení rozpočtové kázně než AO. Správce daně je pak v případě vlastního zjištění povinen vydat platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně.

Odvod za porušení rozpočtové kázně není správněprávní sankcí. Platí, že byla-li příjemci dotace vyplacena dotace a následně na základě výsledků daňové kontroly mu byl uložen odvod za porušení rozpočtové kázně, nejedná se o sankci. Příjemce dotace je pouze povinen vrátit to, co mu bylo nesprávně vyplaceno, neboť nedodržel podmínky sjednané pro vyplacení dotace.

Z uvedeného vyplývá, že na základě obecně závazných právních předpisů je do procesu kontroly poskytnutých dotačních prostředků a následných řízení zapojeno více na sobě nezávislých subjektů, které mají povinnost, dle jim závazných předpisů, si na posuzované skutečnosti utvořit vlastní „názor“. Tento „názor“ si pak utváří v různém čase, takže v mezidobí mohou vyjít najevo nové skutečnosti či souvislosti. Z těchto důvodů pak může docházet k odlišným právním názorům na jednu skutečnost.

P. senátor Vystrčil požádal o jednoduché vysvětlení, proč k těmto rozdíům v rozhodovací praxi dochází.

Kontrolní orgány (ve smyslu ZFK) si dělají názor o způsobilosti všech výdajů souvisejících s realizací projektu, což je širší okruh otázek, než kontrolní pohled ÚOHS ve smyslu spáchání správního deliktu při realizaci veřejné zakázky. AO není závislý na ÚOHS, neboť ten posuzuje výhradně to, zda došlo ke spáchání správního deliktu (tj. kvalifikovaného porušení zákona) ve smyslu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (ZVZ).

P. starosta poděkoval za vyjádření k ÚOHS a sdělil, že si nemyslí, že může o porušení zákona, o veřejných zakázkách rozhodovat (v širším slova smyslu) někdo jiný než ÚOHS. Pan starosta odcitoval ustanovení § 112 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a uvedl, že ze zákona je zcela zřejmé, že o správnosti postupu zadavatele při zadání veřejné zakázky, může rozhodnout pouze ÚOHS. Zároveň upozornil na skutečnost, že není možné, aby rozhodnutí o porušení zákona o veřejných zakázkách vyjádřil jakýkoliv jiný orgán než ÚOHS.

P. Rendla – platební a certifikační orgán, vysvětlil p. starostovi implementační strukturu a rozpočtová pravidla, posuzování porušení rozpočtové kázně. Pan Rendla uvedl, že Evropská Komise se několikrát neztotožnila s dřívější rolí ÚOHS v implementační struktuře a s jeho

rozhodováním. Z tohoto důvodu uložila ČR v rámci Akčního plánu pro zlepšení řídicích a kontrolních systémů z roku 2012 buď podrobit ÚOHS auditům AO, nebo jej vyčlenit z implementační struktury a zavést dotčeným subjektům (ŘO, AO) povinnost vlastního uvážení o porušení ZVZ.

P. starosta -pokud se nerespektuje rozhodnutí ÚOHS dochází k porušení zákona o veřejných zakázkách. § 120 a § 112 zákona o veřejných zakázkách jasně stanoví pravidla pro posuzování porušení ZVZ a pravomoci ostatních kontrolních orgánů. V § 112 odst. 1 písm. d) a v navazující větě je to jasně uvedeno.

P. Bureš zákon o veřejných zakázkách stojí vedle zákona o finanční kontrole. Kontrolní pravomoci Ministerstva financí (a ŘO) a kontrolní, resp. dohledové pravomoci ÚOHS se navzájem nevylučují, stojí vedle sebe.

P. starosta – my jsme nikdy netvrdili, že nikdo jiný nemůže kontrolovat, my jsme poukazovali na to, že jen a pouze ÚOHS může rozhodovat o správních deliktech ve smyslu ZVZ, o porušení ZVZ.

Z pohledu města Chrastava je klíčové, že Úřad regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod jako správce daně při vedení daňového řízení (řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně) není oprávněn rozhodnout, zda došlo k porušení předpisů ZVZ. Pokud by správce daně v daňovém řízení měl řešit otázku porušení předpisů ZVZ, může tak učinit pouze po položení předběžné otázky ve smyslu ustanovení § 99 daňového řádu příslušnému orgánu, tedy ÚOHS, a jejím zodpovězení. Jakýkoliv jiný postup, zejména tedy vlastní správní uvážení správce daně, je v rozporu s právním řádem ČR a tudíž protiústavní.

P. Rendla – Pokud ÚOHS nezačíná správní řízení, nebo jej zastaví, nedomnívám se, že se jedná o rozhodnutí v dané věci.

Pravidlo překážky res iudicata se v takovém případě neuplatní. ÚOHS nevydává pozitivní rozhodnutí, konstatuje pouze správní delikt spočívající v tzv. kvalifikovaném porušení ZVZ.

p. Bureš se snažil vysvětlit - Spor - porušení zákona o veřejných zakázkách, správní delikt a role ÚOHS k porušení právních předpisů a podmínek poskytnutí dotace, porušení rozpočtové kázně jakožto deliktu svého druhu stojícího vedle správních a daňových deliktů a role kontrolních orgánů a správců daně.

Zástupci města Chrastava – v tomto se neshodneme, jakékoliv stanovisko ÚOHS, jakýkoliv jeho výrok je rozhodnutím a jako takový dá vzniknout překážce res iudicata. Pan starosta uvedl, že nebyl přesvědčen o tom, že by město Chrastava nemělo pravdu ve svém postoji uvedeném v otevřeném dopise. P. starosta trvá na tom, že se jedná o chybu v systému a Ministerstvo financí touto „fintou“ poškozují zájmy poctivých příjemců.

Přítomní se v diskuzi shodli, že pokud správce daně v platebním výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně odůvodní pochybení příjemce dotace v následujícím smyslu: „Na

základě kontroly bylo zjištěno, že příjemce si v rámci první až třetí žádosti o platbu uplatnil do způsobilých výdajů výdaje za podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce, při jejímž zadávání se dopustil porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, které nemělo vliv na výběr vítězného uchazeče.“ se závěrem, že „Požadavek na financování referenční stavby nebyl odůvodněn předmětem veřejné zakázky a mohl být diskriminační vůči uchazečům, kteří stavby, financované z fondů EU nerealizovali. Tento požadavek tak byl v rozporu s § 6 zákona o veřejných zakázkách.“, jedná se o vnitřně rozporné a nelogické tvrzení, nezakládající se na ustáleném výkladu dotčených právních předpisů. Pokud byli potenciální uchazeči diskriminováni, nelze tvrdit, že to nemělo vliv na výběr vítězného uchazeče.

P. senátor – navrhuje další schůzku – na jednání Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí Senátu Parlamentu ČR a AO.

P. starosta i p. senátor poděkovali za snahu a trpělivost a ocenili postoj Ministerstva financí o problematice diskutovat.

P. ředitel na závěr uvedl, že problematika mnohačetných kontrol a částečně i diskutovaný problém bude eliminován přijetím připravovaného zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě, který pracuje se zásadou tzv. úplného kontrolního procesu, kdy se kromě mechanismů řídicí ekonomické kontroly (ověřování v manažerské zodpovědnosti) nebo interního auditu, které spadají do fáze zjišťovací, zavádí institut ověřování nesprávností, který je mechanismem v zodpovědnosti manažerů ve fázi realizační a nápravné. Riziko rozdílných kontrolních závěrů (vypracovaných různými orgány na základě rozdílných kontrolních metod a postupů) návrh zákona eliminuje/odstraňuje také tím, že modifikuje roli OFS (finančních úřadů). P. ředitel uvedl, že o novém zákoně bude informovat Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí Senátu Parlamentu České republiky.

P. ředitel uzavřel jednání předložením přílohy obsahující přehled a počty identifikovaných nesrovnalostí jednotlivými kontrolními orgány a materiálu AO reagující na podněty otevřeného dopisu starosty města Chrástava (popis činnosti AO, definice nesrovnalosti/porušení rozpočtové kázně, role ÚOHS ve vztahu ke správním deliktům atp.), kterou všichni přítomni obdrželi. Taktéž p. Rendla poděkoval za spolupráci.

Poznámka: *Zápis je zpracován pro interní potřebu AO, na základě neformální žádosti pana senátora a pana starosty bude zaslán pro informaci i jim.*

Zpracoval: Bc. Pavlína Pálková

Schválil/Upravil: Ing. Jiří Machát, MSc.

Akceptoval: PhDr. Evžen Mrázek