**Zpráva z kontroly projektu Rekonstrukce komunikací pro další hospodářský rozvoj města Dobřichovice**

29. 9. 2017

Kontrolní výbor zastupitelstva města Dobřichovice

## Úvod

Kontrola byla provedena na základě statutu kontrolního výboru, konkrétně článku II.
o působnosti výboru, kde je uvedeno, že úkolem výboru je zajišťovat mj. tyto činnosti: Činnosti, které výbor zajišťuje dle zákona o obcích (tj. i bez výslovného pověření zastupitelstva města), kterými jsou kontrola plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce a kontrola dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti (§119 odst. 3 písm. a) a b) zákona.

Předmět a cíle kontroly byly projednány a schváleny na jednání kontrolního výboru dne 6. 3. 2017 (Viz zápis z jednání kontrolního výboru).

## Předmět a cíle kontroly

Předmětem kontroly je kontrola dodržování právních předpisů u projektu s dotací s názvem Rekonstrukce komunikací pro další hospodářský rozvoje města Dobřichovice. Cílem je také objasnit a přesně specifikovat důvody snížení částky získané dotace na projekt o cca 3,5 mil. Kč, než byla plánovaná výše dotace na začátku projektu.

## Výchozí informace a odůvodnění kontroly

O daném projektu a důvodech získání nižší dotace byla podána zastupitelům informace na
5. zasedání zastupitelstva dne 16. června 2015 v bodě č. 5 „ Schválení dodatku č. 1 ke smlouvě o překlenovacím úvěru na akci „Rekonstrukce komunikací pro další hospodářský rozvoj města Dobřichovice“.

Na 12. zasedání zastupitelstva ze dne 15. 11. 2016 navrhl zastupitel MgA. Tomáš Koutník bod k projednání s názvem „**Podání zprávy o veřejnosprávní kontrole a důvodech krácení dotace**“. Starosta navrhl nezařazovat tento bod na pořad jednání. Jako důvod bylo uvedeno, že k tomuto tématu se zastupitelstvo věnovalo na zasedání zastupitelstva dvakrát, a to dne 16. 6. 2015 a podruhé na zastupitelstvu č. 10/2016 dne 22. 6. 2016 a k tématu nejsou další nové informace. Navržený bod po hlasování nebyl schválen k zařazení do programu.

Kontrolní výbor na základě podnětů zastupitelů i některých občanů provedl kontrolu této projektové dokumentace za účelem doplnění a objasnění informací o důvodech krácení dotace. Na zastupitelstvu zaznělo, že „kvůli výkladu metodiky uplatňovanému úředníky ROPu nedošlo k proplacení dotace v plné výši, bylo proplaceno pouze něco přes 5 mil. Kč. Dle rozhodnutí úředníků ROPu nebyly uznány jakékoli změny v projektu, tedy vícepráce ani méněpráce…… Ve výsledku byly z uznatelných výdajů dle nové metodiky ROPu odečteny jak uvedené vícepráce a méněpráce“ Dále byly na jednání zastupitelstva uvedeny některé realizované změny v projektu. Cílem zprávy je mj. ověřit tyto informace a doplnit je o další podrobnosti, neboť neuhrazená částka ve výši 3,5 mil Kč je vysoká, naproti tomu uvedené vysvětlení je poměrně stručné.

## Dokumentace použitá při kontrole projektu

Z předložené kompletní dokumentace projektu byly použity zejména tyto podklady:

1. Protokol o výsledku průběžné veřejnoprávní kontroly na místě ze dne 5. 5. 2015, Úřad regionální rady regionu soudržnosti Střední Čechy
2. Rozhodnutí o uplatnění finanční korekce výdajů na zakázku „Rekonstrukce komunikací pro další hospodářský rozvoj města Dobřichovice“, ze dne 11. 3. 2015, Úřad regionální rady regionu soudržnosti Střední Čechy
3. Čestné prohlášení starosty města Dobřichovice o uveřejnění dodatečných informací na elektronickém profilu zadavatele, ze dne 11. 2. 2015.
4. Smlouva o poskytnutí dotace ze s ROP Střední Čechy ze dne 30. 10. 2013
5. Rozpočet projektu ke smlouvě, město Dobřichovice, ze dne 2. 2. 2015
6. Monitorovací zpráva o realizaci projektu ze dne 2. 2. 2015
7. Žádost o platbu ze dne 5. 5. 2015
8. Výkaz výdajů vynaložených příjemcem – soupiska daňových dokladů/faktur
9. Popis vývoje cen projektu a odůvodnění ocenění výkazu výměr na stavební akci Rekonstrukce komunikací pro další hospodářský rozvoj města Dobřichovice – dopis Úřadu regionální rady regionu soudržnosti Střední Čechy, ze dne 30. 7. 2014
10. Smlouva s dodavatelem stavby (ČNES) ze dne10. 6. 2014 včetně dodatku 1 a 2
11. Žádost o dodatečné informace k zadávacím podmínkám, Eurovia, dne 5. 2. 2014
12. Původní rozpočet projektu k podané žádosti ze dne 7. 12. 2012
13. Rozpočet ČNES dopravní stavby a.s. ke smlouvě o dílo, ze dne 14. 5. 2014
14. Finální rozpočet ČNES (zpracovatel Jan Tichánek) s uvedením víceprací a méněprací včetně zdůvodnění změn.

## Základní informace o projektu

Název projektu:

Rekonstrukce komunikací pro další hospodářský rozvoj města Dobřichovice

Název operačního programu:

ROP NUTS II Střední Čechy, prioritní osa Doprava – Regionální dopravní infrastruktura,

Řídící orgán (resp.poskytovatel dotace):

Regionální rada Střední Čechy

Příjemce dotace:Město Dobřichovice

Průběh realizace projektu:

Zahájení stavby:24. 6. 2014

Ukončení stavby: 29. 9. 2014

Ukončení projektu: 30. 10. 2014.

Finanční údaje o projektu:

Celkové plánované výdaje projektu byly 12 427 118 Kč, z toho celkové plánované nezpůsobilé výdaje projektu (dle pravidel programu) byly 667 920 Kč a celkové plánované způsobilé výdaje projektu byly 11 759 198 Kč. Z těchto výdajů byla smlouvou o poskytnutí dotace s ROP Střední Čechy ze dne 30. 10. 2013 stanovena max. výše dotace 72, 5 % z celkových způsobilých výdajů projektu, tedy plánovaná výše dotace byla 8 525 419 Kč.

Na základě výběrového řízení na veřejnou zakázku byl vybrán dodavatel firma ČNES, se kterou byla uzavřena smlouva o dílu na částku 11 434 172 Kč bez DPH, tj. 13 835 349,- Kč s DPH ze dne 10. 6. 2014. Dodatkem č. 2 byla navýšena výsledná částka na 14 229 732 Kč s DPH z důvodu stavebních změn v jednotlivých komunikacích. (Dodatek č. 2 s firmou ČNES není zveřejněn v registru smluv a měl by být do registru smluv přidán).

## Zjištění z kontroly

Kontrolní výbor na základě projektové dokumentace a informací od pana starosty Hampla zjistil, že celkové způsobilé výdaje projektu v závěrečné žádosti o platbu byly uznány řídícím orgánem ve výši 6 913 257 Kč, na účet města Dobřichovice byla proplacena částka dotace ve výši 5 012 111 Kč.

Rozdíl mezi původně očekávanou výší dotace a dotací, kterou město skutečně obdrželo, tedy činí částku cca 3 500 000 Kč. (Rozdíl mezi plánovanými způsobilými výdaji projektu a celkovými způsobilými výdaji na konci projektu je 4 845 941,- Kč).

Příčinou rozdílu je zejména velký počet víceprací a méněprací při rekonstrukci všech 4 komunikací. Podle vyjádření pana starosty Hampla se uskutečnila jednání mezi zástupci příjemce dotace (Dobřichovicemi) a úředníky ROP o uznatelných a neuznatelných výdajích tohoto projektu. O těchto jednáních nejsou bohužel v projektové složce žádné dokumenty a **chybí tedy „auditní stopa“,** podle které by bylo možné zjistit obsah a závěry jednání. Ze složky tedy není možné zjistit, kdy a s kým pobíhala jednání na ROPu, kdo se jich zúčastnil a jaké byly konkrétní závěry. Prohlášení, které zaznělo zastupitelstvu, tedy že „kvůli výkladu metodiky uplatňovanému úředníky ROP nedošlo k proplacení dotace v plné výši…“ nelze na základě dostupných podkladů ověřit.

V protokolu ROP Střední Čechy o výsledku veřejnoprávní kontroly na místě ze dne 5. 5. 2015 je mj. uvedeno že „příjemce dotace zohlednil výši požadovaných celkových způsobilých výdajů k proplacení snížením finančních prostředků o nahlášené méněpráce a vícepráce stavby, které byly příjemci stanoveny za nezpůsobilé výdaje v souladu s metodickým pokynem č. 62 a pravidly ROP“. Toto je jediný písemný doklad, ze kterého lze odvodit, že výdaje na stavební práce, které nebyly v souladu s výkazem výměr, který byl součástí vítězné nabídky dodavatele stavby firmy ČNES, tedy hodnota víceprací a méněprací by nebyla poskytovatelem dotace uznána jako způsobilý výdaj a příjemce podpory je tedy ani nezahrnul do žádosti o platbu. Na zastupitelstvu zazněla informace, že dle rozhodnutí úředníků ROP nebyly uznány jakékoli změny projektu, tedy vícepráce ani méněpráce. Takové rozhodnutí nebylo ve složce projektu nalezeno, mohlo být však např. řečeno ústně jako výsledek proběhlých jednání, o kterých však nejsou v projektu žádné záznamy.

Kontrolní výbor dále prověřoval, zda byla k v době podání žádosti k dispozici informace o způsobu uznávání víceprací a méněprací. V rámci dané Výzvy č. 68 byl zveřejněn dokument Pokyny pro žadatele a příjemce podpory pro výzvu č. 68 s platností od 17. 9. 2012 od Regionální rady regionu soudržnosti Střední Čechy, které obsahují i kapitolu „změny projektu“. V této kapitole je popsán způsob uznávání změn rozpočtu takto:

„*Není možné přesouvat finanční prostředky mezi hlavními položkami rozpočtu (např. z položky 01.03 do položky 01.04) a to nehledě na výši přesouvaných prostředků.*

*V případě, že se celková částka hlavní položky v průběhu realizace sníží oproti ceně uvedené v rozpočtu projektu, nelze v rámci této hlavní položky hradit vícepráce, ani náklady na další skutečnosti, které nebylo možné dopředu objektivně předvídat.*

*Z uvedených pravidel jsou vyjmuty případy, kdy jsou dodatečné výdaje vyvolány v důsledku objektivně nepředvídatelných skutečností a jsou nezbytné pro realizaci projektu. Při splnění všech dalších pravidel ROP (pravidla způsobilosti, pravidla zadávání zakázek) je v uvedených případech možné tyto dodatečné výdaje uhradit a je možné přesouvat finanční prostředky mezi hlavními položkami rozpočtu (přesun prostředků v rozpočtu mezi hlavními položkami rozpočtu, při kterých dojde ke změně těchto položek je limitován 25 % z jejich původní výše).*

*Přesuny mezi hlavními položkami budou rovněž akceptovány v případech, kdy se bude jednat o přeřazení výdaje v rámci hlavních položek v rozpočtu přiloženém ke smlouvě o dotaci za předpokladu, že nedojde ke změně názvu, výše a obsahu tohoto výdaje. Příjemce tuto změnu oznámí prostřednictvím „Oznámení příjemce o změnách projektu“. Finanční (projektový) manažer ORPP  tuto změnu schválí, pokud není v rozporu s jinými pravidly ROP SČ (např. nedojde ke změně určení/obsahu výdaje, překročení původní výše výdaje, nebo stanovených limitů).*

*Str. 52 Pokyny pro žadatele, výzva č. 68*

*(Metodický pokyn č. 62, na který je ve zprávě z veřejnosprávní kontroly odkaz, se týká podmínek zadávání zakázek a vícepráce v něm nejsou řešeny.)*

Z tohoto textu je zřejmé, že změny rozpočtu jsou problematické, lze je podle pravidel akceptovat pouze v důsledku objektivně nepředvídatelných skutečností ve výši 25 % hlavních položek rozpočtu. Jak přesně bude toto pravidlo vykládáno ze strany úředníků ROP, není úplně zřejmé a určitá míra subjektivního posouzení je opravdu možná. Základní princip byl však již na počátku projektu pravidly stanoven. I když Dobřichovice posílaly informace o změnách projektu, žádost o přesun položek v rozpočtu podle Pokynů pro žadatele ve složce není a nebyla tedy pravděpodobně ani městem poskytovateli dotace zaslána.

Na základě projektové dokumentace lze obtížně zjistit přesný výpočet, kterým příjemce dotace stanovil konečné způsobilé výdaje při závěrečné žádosti platbu. Ve složce projektu nebylo nalezeno srovnání rozpočtu na začátku projektu, vyznačení položek, které zřejmě nebyly ústně úředníky schváleny, a rozpočtu na konci projektu (s vyznačenými uznatelnými a neuznatelnými výdaji). Na žádost kontrolního výboru byla projektová dokumentace doplněna o elektronické podklady, které zpracoval stavební dozor stavby ing. Tichánek. Jedná se o srovnávací rozpočty s uvedením víceprací a méněprací včetně jejich popisu. Na základě těchto dokumentů je možné zjistit, že celková hodnota víceprací byla 2 106 506 Kč bez DPH a celková hodnota méněprací byla 1 498 235 Kč bez DPH, celkem je tedy hodnota víceprací a méněprací 3 604 741 Kč bez DPH (4 361 737 Kč s DPH, tj. 32, 5 % z vysoutěžené ceny stavby). Přehled víceprací a méněprací ve finančním vyjádření lze nalézt v tabulce, která je přílohou této zprávy. I když údaje od stavebního dozoru pana Tichánka poskytují přehled o změnách projektu, v projektové složce však nelze dohledat přesný algoritmus výpočtu finální částky celkových způsobilých výdajů jako podklad pro konečnou žádost o platbu, takový dokument v projektové dokumentaci nebyl nalezen. Pokud byl zpracován, nebyl založen městem do projektové dokumentace.

**Kontrolou nebylo zjištěno porušení právních předpisů při administraci projektu.** Kontrolní výbor pouze na základě kontroly podkladů zjistil, že na základě Rozhodnutí o uplatnění finanční korekce výdajů na zakázku“Rekonstrukce komunikací pro další hospodářská rozvoj města Dobřichovice“ byla ROP stanovena finanční korekce za porušení zákona o veřejných zakázkách – konkrétně formulovaná jako „nedostatečná definice předmětu zakázky s korekcí 5 %“, tj. ve finančním vyjádření 501 tis Kč dotac. Z uvedeného protokolu vyplývá, že zadavatel zakázky (město Dobřichovice) neprokázalo uveřejnění dodatečných informací včetně přesného znění žádosti o dodatečné informace stejným způsobem, jakým uveřejnil textovou část zadávací dokumentace. Úřad regionální rady regionu soudržnosti střední Čechy kvalifikoval pochybení zadavatele jako nedostatečnou definici předmětu veřejné zakázky s korekcí 5 % z celkových výdajů uplatněných na tuto veřejnou zakázku.

Dále bylo zjištěno, že při realizaci projektu vzniklo velké množství víceprací a méněprací, které by pravděpodobně nebyly poskytovatelem dotace uznány jako způsobilé výdaje (i když přímé rozhodnutí o tom ve složce vedeno není), **příjemce podpory je tedy ani nezahrnul do končené žádosti o platbu**. Je možné, že pokud by město tyto výdaje zahrnulo do žádosti o platbu, mohlo by to být ze strany poskytovatel považováno za nesrovnalost a město tedy na základě jednání s ROP z opatrnosti zahrnulo do žádosti o platbu pouze výdaje snížené o všechny vícepráce a méněpráce. Logické by však bylo poskytovateli dotace alespoň poslat žádost o uznání změn rozpočtu podle pokynů pro žadatele s tím, že rozhodnutí může být záporné.

Z těchto důvodů byla vyplacená částka dotace o 3 500 000 Kč nižší, než byl původní předpoklad. Zároveň byly oproti předpokladu vyšší celkové náklady projektu. Za rekonstrukci komunikací Všenorská, Jugoslávská, Randova a U Rokle město z vlastního rozpočtu uhradilo částku 9 217 621 Kč, finální dotace, kterou město obdrželo, byla 5 012 111, -Kč. Naproti tomu plánovaná výše spolufinancování na začátku projektu byla 3 901 699 Kč.

I když lze obtížně předvídat budoucí vícepráce a méněpráce, u tohoto projektu představovala hodnota více a méněprací nad 30 % zakázky. Je tedy patrné, že projekt a výkaz výměr nebyly na počátku zpracovány v příliš velké kvalitě (o tom svědčí i nutnost zrušení poprvé vypsané veřejné zakázky na tento projekt), což s sebou přineslo pro město i vyšší náklady na spolufinancování projektu. Je tedy potřeba u dotačních projektů v budoucnosti klást velký důraz na kvalitu projektové dokumentace včetně rozpočtu již v prvotní fázi projektu a také znát pravidla poskytovatele dotace pro způsobilost výdajů. V tomto případě velký podíl víceprací a méněprací a řada změn v projektu v průběhu realizace vedly k nutnosti navýšit vlastní zdroje na projekt o více než 5 milionů.

**Shrnutí závěrů a doporučení**

Celkové výdaje projektu na rekonstrukci komunikací byly vyšší, než byl předpoklad na počátku projektu. Naopak celková získaná výše dotace na konci projektu byla nižší, než byl předpoklad. Město tedy uhradilo na projekt z vlastních zdrojů 9 217 621 Kč místo původně plánovaných 3 901 699 Kč.

Informace o problematické uznatelnosti víceprací byly známé již na začátku projektu z Pokynů pro příjemce, které byly součástí Výzvy k předkládání žádostí. V kapitole Změny projektu je uvedeno, vícepráce lze akceptovat pouze v důsledku objektivně nepředvídatelných skutečností ve výši 25 % hlavních položek rozpočtu. Na ROP proběhla se zástupci příjemce podpory (tj. Dobřichovicemi) ústní jednání o uznatelnosti víceprací a méněprací. Ve složce chybí záznamy z těchto jednání. Na ROP nebyla zaslána žádná písemná žádost o uznání změn v  rozpočtu (viz metodikou zmiňované Oznámení příjemce o změnách projektu). Podobně nelze ve složce nalézt přesný způsob výpočtu způsobilých výdajů (vč. změn rozpočtu), o které Dobřichovice zažádaly. Chybí tedy auditní stopa o podstatných záležitostech týkajících se projektu.

Kromě porušení zákona o veřejných zakázkách, za které ROP stanovil finanční korekci 501 tis. Kč, nebylo zjištěno žádné porušení právních předpisů při realizaci tohoto projektu.

Během realizace projektu vzniklo mnoho víceprací a méněprací, jejichž celková hodnota představovala více než 30 % zakázky. Do budoucna je potřeba u dotačních projektů zajistit kvalitní zpracování projektové dokumentace a výkazu výměr i v prvotní fázi projektu, protože změny v průběhu projektu jsou z hlediska dotačních pravidel problematické. Také je důležité se dopředu seznámit se všemi důležitými pravidly poskytovatele dotace, které jsou podstatné pro získání dotace, a v případě změn projektu podle nich postupovat. Pokud budou probíhat jednání u poskytovatele dotace např. ohledně výše uznatelných výdajů projektu, je potřeba o závěrech udělat zápis a založit ho do projektové složky.

**Shrnutí finančních údajů o projektu - Viz příloha v Excelu.**